



34

Jan.-Jun. 2025

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL



Rio de Janeiro, 2025

34

Jan.-Jun. 2025

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais — possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros — e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de
Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituto)**

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)

Joana Simões de Melo Costa

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

**Coordenadora-Geral de Imprensa
e Comunicação Social**

Gisele Amaral

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Boletim Regional, Urbano e Ambiental

CORPO EDITORIAL

Editor@s

Antenor Lopes de Jesus Filho
Júnia Cristina P. R. da Conceição

Comitê Editorial

Cleandro Henrique Krause
Constantino Cronemberger Mendes
Israel de Oliveira Andrade
João Carlos Ramos Magalhães
Luís Gustavo Vieira Martins
Maria Bernadete G. P. Sarmiento Gutierrez
Maria da Piedade Moraes
Mario Jorge Cardoso de Mendonça

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — **ipea** 2025

Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais. — n. 1
(dez. 2008) — Brasília : Ipea. Dirur, 2008 —

Semestral.
ISSN 2177-1847

1. Planejamento Regional. 2. Política Regional. 3. Política
Urbana. 4. Planejamento Urbano. 5. Urbanismo. 6. Política
Ambiental. 7. Brasil. 8. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais.

CDD 307.7605

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL. Rio de Janeiro: Ipea, n. 34,
jan.-jun., 2025. ISSN 2177-1847. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito
nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira
responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o
ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do
Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde
que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

EDITORIAL	5
APRESENTAÇÃO	7
OPINIÃO	
A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA COMO PLATAFORMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL	11
Jorge Arbache	
ENSAIOS	
SEÇÃO I – CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ARRANJOS FEDERATIVOS	
OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA AGENDA FEDERATIVA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	17
Constantino Cronemberger Mendes Erika Araujo	
IMPACTO DA ADEÇÃO A CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS DESPESAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL	27
Manuel Vieira Siqueira de Arantes	
O CONSELHO DA FEDERAÇÃO COMO INDUTOR DA ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL.....	37
Luciléia Colombo Constantino Cronemberger Mendes	
OFERTA E DEMANDA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS: BASES PARA ARRANJOS FEDERATIVOS.....	47
Constantino Cronemberger Mendes Ronaldo Ramos Vasconcellos Luciléia Colombo Erika Araujo Manuel Vieira Siqueira de Arantes	
SEÇÃO II – POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO: DIVERSIDADE DE INSTRUMENTOS E RESULTADOS	
DIAGNÓSTICO E AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO (FCFs): ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O FNO, O FCO E O FNE	61
Ronaldo Ramos Vasconcellos Rodrigo Portugal Claudia Heck Gislaine Quaglio Guilherme Lopes Rafael Gonçalves Gumiero	

UMA ANÁLISE SOBRE A INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA NAS REGIÕES BRASILEIRAS NO PERÍODO 2016-2023	71
Márcio Bruno Ribeiro	
TRABALHOS PREPARATÓRIOS PARA ATUALIZAÇÃO DO IVS A PARTIR DO CENSO DEMOGRÁFICO 2022: PRIMEIROS PASSOS.....	77
Laura Cristina Melo Teixeira	
Julia Frederica Effgen	
Armando Palermo Funari	
EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS BRASILEIRAS: TRÊS DÉCADAS EM PERSPECTIVA	87
Rogério Edivaldo Freitas	

EDITORIAL¹

Aristides Monteiro Neto²

O lançamento de cada nova edição do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* (Brua) é sempre momento de grande satisfação. Esta publicação é a “cara” da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea) no sentido de que reflete exatamente o conjunto de temas desenvolvidos no dia a dia da pesquisa e da assessoria governamental. Neste número 34, os ensaios escolhidos e disponibilizados ao público trazem desde assuntos da agenda federativa brasileira – tais como experiências de consórcios, bem como a prefiguração de arranjos federativos para a oferta de bens e serviços públicos – até investigações sobre impactos de políticas no território, como o ensaio sobre a governança dos Fundos Constitucionais da política regional brasileira, os fluxos de recursos do sistema financeiro nas regiões, o papel das exportações agropecuárias e, por fim, notas e reflexões sobre a atualização temporal de dados para o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) das regiões e municípios brasileiros.

O leitor, seja gestor governamental ou estudioso de perfil acadêmico, está convidado a se inteirar dos temas atuais de políticas públicas em forma simplificada e curta. Os ensaios não ultrapassam dez páginas e são elaborados para apresentar em formato de fácil leitura resultados e pontos altos de pesquisas em curso na Dirur. Como sempre, trazemos a público contribuições dos nossos pesquisadores e também de especialistas colaboradores da academia brasileira. São parcerias que nos honram e que sempre agradecemos com entusiasmo. Para este número temos parceiros da Universidade Estadual Paulista (Unesp), da Universidade Federal do Tocantins (UFTO), da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Por fim, contamos com o texto de *Opinião* do professor Jorge Arbache da UnB, que nos presenteou com uma reflexão intitulada *A transição energética como plataforma de desenvolvimento econômico do Brasil*. Neste artigo breve, o autor aponta caminhos possíveis de serem trilhados pelo Brasil em direção a uma transformação de sua estrutura produtiva por meio do esforço de desenvolvimento de atividades produtivas e de esforços de desenvolvimento de tecnologias nos ramos que operem a transição energética brasileira em direção a fontes limpas e sustentáveis de energia.

A todos os envolvidos nesta edição do boletim, nosso obrigado.

Boa leitura!

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34edit>

2. Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

APRESENTAÇÃO¹

Esta edição do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* reúne oito ensaios, que abordam temas da agenda de estudos e pesquisas da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). Internamente no boletim os ensaios foram divididos em duas seções com quatro textos cada, sendo a primeira intitulada *Consórcios públicos e arranjos federativos* e a segunda, *Políticas públicas no território: diversidade de instrumentos e resultados*. Na primeira seção são apresentados os ensaios que retratam as questões do federalismo sob a ótica dos consórcios públicos e dos arranjos federativos e, na segunda seção, apresentam-se os ensaios com temáticas diversas que trazem resultados relevantes de políticas públicas no território.

O primeiro ensaio, *Os consórcios públicos na agenda federativa de desenvolvimento territorial*, dos autores Constantino Cronemberger Mendes e Erika Araujo, traz uma análise sobre os consórcios públicos no Brasil, sendo enfatizado que, apesar do potencial para reduzir desigualdades regionais e fortalecer o desenvolvimento local, eles enfrentam desafios institucionais, políticos e financeiros, como entraves burocráticos, descontinuidade política e limitações de recursos que prejudicam sua efetividade. Os autores também enfatizam que para os consórcios alcançarem impactos concretos na oferta de serviços e na equidade é fundamental aprimorar as suas governanças, reduzir barreiras e ampliar incentivos, consolidando sua relevância estratégica no desenvolvimento territorial.

O segundo ensaio, de autoria de Manuel Vieira Siqueira de Arantes, *Impacto da adesão a consórcios públicos nas despesas de resíduos sólidos no Brasil*, avalia o impacto da adesão a consórcios públicos intermunicipais de manejo de resíduos sólidos nas despesas relativas das prefeituras. Por meio dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), o autor apresenta amostras de municípios, organizados em consórcios, entre 2002 e 2022, e conclui que, com os dados e a metodologia utilizados, não há relação causal entre consorciamento e despesas.

Por sua vez, o terceiro ensaio, *O Conselho da Federação como indutor da articulação federativa no Brasil*, dos autores Luciléia Colombo e Constantino Cronemberger Mendes, investiga formas institucionais para estimular a cooperação no federalismo brasileiro, com foco no Conselho da Federação como instância de articulação dos interesses divergentes entre os entes federativos. Com base em literatura sobre coordenação federativa e relações intergovernamentais, os autores avaliaram se o conselho consegue propor soluções e integrar interesses em torno de políticas que atendam a todos os entes federados.

Por fim, o último ensaio da primeira seção, *Oferta e demanda de bens e serviços públicos locais: bases para arranjos federativos*, de autoria de Constantino Cronemberger Mendes, Ronaldo Ramos Vasconcellos, Luciléia Colombo, Erika Araujo e Manuel Arantes, analisa a relação entre a capacidade fiscal e demandas socioeconômicas nos municípios brasileiros, utilizando a receita corrente *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Sustentável das

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34apresenta>

Cidades (IDSC). De acordo com os autores, os resultados evidenciaram a necessidade de políticas públicas diferenciadas para reduzir desigualdades regionais, com destaque para o papel dos consórcios públicos na governança federativa, especialmente no Norte e no Nordeste.

A segunda seção se inicia com o ensaio *Diagnóstico e avaliação de governança dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs): análise comparativa entre o FNO, o FCO e o FNE*, dos autores Ronaldo Vasconcellos, Rodrigo Portugal, Claudia Heck, Gislaine Quaglio, Guilherme Lopes e Rafael Gonçalves Gumiero. O ensaio apresenta o balanço dos relatórios formulados para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). A metodologia aplicada pelos autores para analisar os relatórios foi organizada pela análise em dimensões, formada pela dimensão da história da trajetória institucional, pela dimensão da governança e pela dimensão da economia.

Logo após, o ensaio de autoria de Márcio Bruno Ribeiro, *Uma análise sobre a intermediação financeira nas regiões brasileiras no período 2016-2023*, discute as evidências sobre a intermediação financeira nas regiões brasileiras para o período de 2016 a 2023, verificando a dinâmica dos depósitos bancários e das operações de crédito dos bancos comerciais atuantes no país. Conforme o autor, os resultados obtidos sugeriram uma maior intermediação financeira no interior das regiões e uma diferença de atuação entre os bancos públicos federais e regionais e privados nas regiões, com maior protagonismo dos primeiros no Norte, no Nordeste, no Centro-Oeste e no Sul.

Em seguida, o ensaio *Trabalhos preparatórios para atualização do IVS a partir do Censo Demográfico 2022: primeiros passos*, de autoria de Laura Cristina Melo Teixeira, Julia Frederica Effgen e Armando Palermo Funari, apresenta trabalho preparatório para a atualização do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) em virtude do aporte de novos dados censitários, advindos da edição de 2022 do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com os autores, para a produção dos resultados, os trabalhos iniciais foram orientados em três frentes: a internalização dos procedimentos, originalmente concebidos em rede, com participação de outras instituições; a compatibilidade das variáveis necessárias ao cálculo do índice ante a necessária adaptação de seus indicadores; e os trabalhos de análise territorial, com a inclusão de cinco novos municípios à base de dados.

Finalmente, o ensaio *Exportações agropecuárias brasileiras: três décadas em perspectiva*, de autoria de Rogério Edivaldo Freitas, analisa a participação dos grupos de produtos agropecuários nas divisas obtidas pelas exportações agropecuárias brasileiras no período 1989-2022, com o objetivo de identificar eventual mudança de perfil das exportações do segmento ao longo do período. O autor destaca que os grupos de produtos com expressivo crescimento nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras foram sementes e oleaginosas, carnes e miudezas e cereais. Já o grupo açúcares e confeitaria também apresentou crescimento participativo, porém em menor ritmo.

Ótima leitura!

Antenor Lopes de Jesus Filho
Júnia Cristina P. R. da Conceição
Editor@s



OPINIÃO

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA COMO PLATAFORMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL¹

Jorge Arbache²

A transição energética global deixou de ser apenas resposta à emergência climática: ela inaugura um ciclo tecnológico comparável às grandes revoluções industriais, redefinindo *o que se produz, onde se produz e com que matriz se produz*. Nesse rearranjo, o Brasil, dono de uma das matrizes elétricas mais limpas do planeta, vasto capital natural e base industrial relevante, dispõe de uma janela histórica para converter abundância de energias em poder produtivo, tecnológico e geoeconômico.

De fato, a transição energética, impulsionada pelas exigências da descarbonização global e pela emergência climática, está redesenhando as estruturas produtivas e as vantagens comparativas no século XXI. Mais do que uma resposta ambiental, trata-se de uma transformação estrutural que redefine padrões de especialização, estratégias industriais e os próprios fundamentos do crescimento econômico. Neste novo cenário, o Brasil tem uma oportunidade única de fazer da transição energética uma plataforma de desenvolvimento econômico sustentado, tecnológico e competitivo. Mas há desafios.

A experiência chinesa pode ser ilustrativa de como desafios podem ser convertidos em oportunidades. Com grande vulnerabilidade energética em razão da dependência de importações fósseis por rotas marítimas suscetíveis a choques geopolíticos, a agenda de busca de autonomia de energia foi convertida em vetor de crescimento, modernização produtiva e liderança tecnológica. Para este fim, o Estado chinês vem mobilizando instrumentos coordenados de política industrial, inovação, financiamento e comércio com foco em cadeias tecnológicas limpas: energia solar, eólica, baterias, veículos elétricos, digitalização verde, mineração crítica, entre tantos outros setores. Ao fazê-lo, converteu a transição energética em um projeto nacional estruturante.

A lógica subjacente baseia-se na criação de *economias dinâmicas de escopo e escala* a partir de sinergias intersetoriais, na formação de complexos industriais (e não apenas empresas) e no uso de políticas de *learning-by-doing* e de *infant industry protection* para incubar vantagens comparativas dinâmicas.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34opin>

2. Professor de economia da Universidade de Brasília (UnB).

Por certo, a China vem desenvolvendo e executando uma estratégia integrada que está alavancando a sua transição energética como plataforma de investimento industrial. Elementos centrais dessa transformação incluem o planejamento estatal de longo prazo, como os planos quinquenais, com metas quantitativas para expansão de renováveis, eficiência energética e eletrificação; estímulo à demanda doméstica por tecnologias limpas, compras públicas de ônibus elétricos, infraestruturas de recarga e metas para veículos elétricos; formação de campeões nacionais, com apoio financeiro (por meio de bancos de desenvolvimento como o China Development Bank), acesso preferencial a insumos e tecnologia e prioridade em licitações e contratos públicos; controle de elos críticos das cadeias globais de valor, com domínio no refino e processamento de minerais como lítio, cobalto, grafite e terras raras, ativos estratégicos para a economia verde; e projeção internacional de infraestrutura verde por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota, exportando soluções energéticas, obras, equipamentos e *know-how* em energia limpa e nos demais setores que são parte daquela plataforma.

Um dos resultados é que, em 2024, dois terços do aumento da capacidade de produção de energia renovável tiveram lugar na China, que hoje lidera, e de longe, em capacidade instalada solar, eólica, produção de baterias, hidrolisadores, equipamentos avançados para linhas de transmissão, fabricação de veículos elétricos, conversores, entre outros. Os imensos negócios e o superávit comercial gerado por essa industrialização verde contribuem diretamente para financiar a autonomia energética e tecnológica, ao mesmo tempo que consolidam a economia chinesa no panorama mundial.

O Brasil, diferentemente da China, parte de uma posição energética favorável: cerca de 90% da geração elétrica é renovável, principalmente hidrelétrica, eólica, solar e biomassa. O país também detém vastas reservas de minerais críticos para a transição e terras raras, além de água doce, ampla biodiversidade, florestas tropicais e terras agricultáveis, compondo o maior estoque de capital natural do mundo.

Contudo, tais ativos ainda são majoritariamente explorados de forma predatória e com foco primário exportador, com nenhuma ou baixa agregação de valor, limitada densidade tecnológica e restrita articulação produtiva. A ausência de uma estratégia industrial articulada, a fragmentação institucional e a lacuna entre instrumentos de fomento e metas estruturais comprometem o aproveitamento pleno daquele potencial. O uso massivo da nossa valiosa energia renovável para atender aos interesses dos investidores em *datacenters* é a expressão mais recente daquela visão imediatista e espoliadora.

Mas a transição energética está provocando uma reconfiguração das cadeias globais de valor. De fato, o conceito de *powershoring*³ descreve a tendência de realocação de atividades industriais intensivas em energia, como siderurgia verde, alumínio, fertilizantes, produtos químicos, hidrogênio verde e eletromobilidade, para regiões com energia limpa, segura e de baixo custo de produção.

1 POWERSHORIZING E REINDUSTRIALIZAÇÃO VERDE

A nova geoeconomia verde está sendo moldada por dois fatores: a internalização do risco climático pelas grandes economias; e a busca por cadeias produtivas mais seguras, resilientes e descarbonizadas. Isso abre espaço para o *powershoring*, conceito que se refere à realocação de indústrias intensivas em energia para países com energia limpa, barata e confiável.

3. Detalhes sobre a estratégia disponíveis em: <https://www.linkedin.com/pulse/powershoring-jorge-arbache-8jjce/>.

Nesse contexto, o Brasil pode se tornar um polo de manufatura verde global, atraindo investimentos estrangeiros diretos para setores descritos a seguir.

- Hidrogênio verde (H2V): com fator de capacidade renovável elevado e disponibilidade hídrica, o Brasil pode atingir um *levelized cost of hydrogen* competitivo para consumo doméstico por setores intensivos em energia e calor. Mas, para atender aos interesses nacionais, o H2V deveria ser priorizado para atender ao consumo e necessidades locais, e não para a exportação.
- Siderurgia e alumínio verde: redução das emissões via eletrificação e substituição de carvão por H2V ou biomassa, com potencial para inserção em cadeias internacionais certificadas de baixo carbono.
- Biocombustíveis avançados: produção de SAF, biodiesel de segunda geração e metanol com participação da ampla base agroindustrial já existente.
- Mineração e refino verdes: desenvolvimento de protocolos ESG robustos e aplicação de energias renováveis em toda a cadeia de mineração e beneficiamento.
- Mobilidade elétrica e eletroeletrônicos: inserção no fornecimento de componentes, baterias, motores e infraestrutura de carregamento, em sinergia com mercados regionais (Mercosul, BRICS).

O Brasil, com o seu custo marginal decrescente de produção de energias renováveis e oferta hídrica abundante, está bem-posicionado para atrair esses fluxos, desde que supere gargalos históricos de infraestrutura, logística, marcos regulatórios e coordenação público-privada.⁴

Mas uma plataforma de desenvolvimento baseada na transição energética requer a formulação e implementação de uma política industrial verde de nova geração, articulada em torno de eixos técnicos, tal como planejamento e metas climáticas vinculantes, com definição de metas de descarbonização setorial (indústria, transporte e agricultura) com instrumentos mandatórios e mecanismos de monitoramento acoplados a orçamentos públicos e exigências de *performance*; financiamento direcionado, com atuação coordenada de bancos públicos de desenvolvimento e comerciais (BNDES, Banco do Brasil, Caixa, BNB, BRDE, Finep, entre outros), concessões verdes, debêntures incentivadas, *blended finance, equity* e garantias de crédito para destravar Capex de longo prazo e de risco tecnológico elevado; compras públicas e regulação indutora, com estímulo à demanda por bens e serviços verdes via critérios socioambientais em licitações, exigências regulatórias (por exemplo, conteúdo renovável mínimo, eficiência energética) e marcos regulatórios que viabilizem novas infraestruturas, como redes de recarga elétrica, linhas de transmissão, corredores logísticos verdes, hidrogênio; inovação tecnológica e institucional, com aumento da intensidade tecnológica via P&D, formação de consórcios público-privados de pesquisa, proteção de PI estratégica e reformulação dos sistemas de extensão industrial e tecnológica; formação de cadeias industriais completas, com fomento à produção nacional de equipamentos, insumos e serviços relacionados à energia renovável (turbinas eólicas, módulos solares, eletrolisadores e armazenamento), associando instrumentos de política de conteúdo local com exigências de inovação e produtividade; conversão do capital natural em classe de ativos, com construção de mercados de carbono robustos, certificação internacional de ativos ambientais, integração entre capital natural e

4. Boa parte da capacidade instalada hidrelétrica, principal fonte de energia elétrica do país, já foi paga e descontada em balanço (pense em Itaipu), o que é uma enorme vantagem micro, macro e financeira ante a Europa, os Estados Unidos e a China, que ainda terão que esverdear as suas matrizes elétricas, a custos multitrilionários.

sistema financeiro mediante taxonomias sustentáveis e securitização e *valuation* de ativos ecossistêmicos; e diplomacia econômica e inserção inteligente, com uso da política externa para atrair investimentos estratégicos para inserir o Brasil nas novas cadeias limpas (biocombustíveis), influenciar normas técnicas e disputar mercados globais de maior sofisticação.

A estratégia de industrialização verde poderá gerar efeitos de segunda ordem significativos, como ganhos de produtividade total dos fatores mediante incorporação de novas tecnologias, processos mais eficientes e integração intersetorial, desenvolvimento de novos modelos de negócios, melhorias nas contas externas, com substituição de importações tecnológicas, exportação de bens de alto valor agregado e de serviços ambientais, exportação indireta de energia verde por meio de venda de produtos eletrointensivos verdes, estímulo à inovação e à densidade industrial, com formação de ecossistemas de inovação, dinamização de *startups* verdes e maior integração entre universidades, centros de pesquisa e setor produtivo, formalização e qualidade do emprego, com geração de empregos qualificados em novos setores, com maior conteúdo tecnológico e potencial de inclusão (inclusive via requalificação em regiões tradicionais), e redução das assimetrias regionais, com desconcentração produtiva associada à localização descentralizada de recursos renováveis e minerais críticos. Tudo isto poderá ter um efeito potencialmente brutal na redução da pobreza e da desigualdade, em especial porque muitos dos lugares mais atrativos para aqueles investimentos são a região Nordeste, Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, entre outras regiões menos desenvolvidas.

A transição energética, articulada a uma estratégia nacional de desenvolvimento, poderá reverter décadas de desindustrialização e dependência primária no Brasil. Tal como a China demonstrou, a chave está em transformar desafios em poder produtivo e geoeconômico e, no nosso caso, ancorado nas nossas vantagens comparativas e competitivas, tendo como base as políticas de Estado e a coordenação estratégica, e tudo isto articulado com o setor privado, nacional e estrangeiro.

O momento é oportuno: o rearranjo da economia global, a demanda por descarbonização das cadeias produtivas, o avanço da economia dos recursos naturais e a crescente valorização do capital natural e de soluções sustentáveis colocam o Brasil diante de uma janela histórica. A pergunta que fica é se saberemos transformá-la em um novo ciclo de desenvolvimento estrutural, inclusivo e inovador, ou se continuaremos exportando, a baixo valor, o futuro que poderíamos construir aqui.



ENSAIOS

SEÇÃO I

Consórcios Públicos e
Arranjos Federativos

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA AGENDA FEDERATIVA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL^{1,2}

Constantino Cronemberger Mendes³

Erika Araujo⁴

SINOPSE

Os consórcios públicos no Brasil, regidos pela Lei nº 11.107/2005, promovem cooperação intermunicipal para otimizar políticas públicas em áreas como saúde e saneamento e, apesar do potencial para reduzir desigualdades regionais e fortalecer o desenvolvimento local, enfrentam desafios institucionais, políticos e financeiros. Dificuldades como entraves burocráticos, descontinuidade política e limitações de recursos prejudicam sua efetividade. Predominantemente em nível municipal, os consórcios são subutilizados, carecendo de maior participação estadual e federal. Para alcançar impactos concretos na oferta de serviços e na equidade é fundamental aprimorar a governança, reduzir barreiras e ampliar incentivos, consolidando sua relevância estratégica no desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: consórcio público; agenda federativa; desenvolvimento territorial.

ABSTRACT

Public consortia in Brazil, governed by Law No. 11,107/2005, promote intermunicipal cooperation to optimize public policies in areas such as health and sanitation. Despite their potential to reduce regional inequalities and strengthen local development, they face institutional, political, and financial challenges. Issues like bureaucratic hurdles, political discontinuity, and limited resources hinder their effectiveness. Predominantly municipal in scope, consortia are underutilized, lacking greater state and federal participation. To achieve tangible impacts on service delivery and equity, it is essential to enhance governance, reduce barriers, and expand incentives, consolidating their strategic relevance in territorial development.

Keywords: public consortium; federative agenda; territorial development.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art1>

2. Artigo produzido no âmbito do Projeto GT Federalismo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Chamada Pública nº 057/2023), com base em informações disponíveis até dezembro de 2024.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* constantino.mendes@ipea.gov.br.

4. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* erika.araujo@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

Os consórcios públicos emergiram no Brasil como uma estratégia de cooperação federativa para a gestão compartilhada de políticas, com potencial para aumentar a eficiência na prestação de serviços e otimizar recursos entre os entes consorciados. Regidos pela Lei nº 11.107/2005 (Brasil, 2005) e pelo Decreto nº 6.017/2007 (Brasil, 2007), esses arranjos institucionais possuem um arcabouço jurídico que lhes confere capacidade formal para atuar em diversas áreas, incluindo saúde, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico. A atuação concreta dos consórcios públicos, entretanto, muitas vezes diverge de seu potencial legal, sendo influenciada por fatores institucionais, políticos e financeiros.

Na prática, os consórcios públicos enfrentam desafios que limitam sua efetividade, tais como dificuldades na obtenção de recursos, entraves burocráticos, descontinuidade política e dificuldades na coordenação entre os entes participantes. Esses fatores impactam diretamente sua capacidade de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas consorciadas. Além disso, há um déficit de estudos avaliativos que permitam mensurar a efetividade desses arranjos na melhoria dos serviços públicos e na promoção do desenvolvimento regional.

Nesse contexto, a atuação dos consórcios públicos no campo do desenvolvimento territorial torna-se uma agenda relevante para o aprimoramento das políticas públicas e a redução das desigualdades regionais. A possibilidade de integração de esforços entre municípios pode gerar ganhos de escala, maior capilaridade na execução de projetos e eficiência na alocação de recursos. Contudo, para que isso ocorra de forma efetiva, é fundamental compreender quais são os incentivos necessários para estimular a adesão e permanência dos entes consorciados, bem como os mecanismos institucionais que podem fortalecer sua governança e capacidade de gestão.

Diante desse panorama, este artigo busca responder três questões centrais: i) O que podem fazer formalmente os consórcios públicos?; ii) O que fazem na prática os consórcios públicos e quais suas principais limitações para atuação e avaliação de efetividade?; e iii) Qual a importância e os possíveis incentivos para os consórcios públicos atuarem no campo do desenvolvimento territorial? Ao explorar essas questões, pretende-se contribuir para o debate sobre o papel dos consórcios públicos como instrumentos de cooperação intermunicipal e seu potencial para impulsionar o desenvolvimento territorial de forma mais equitativa e sustentável.

2 O QUE PODEM FAZER FORMALMENTE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A tentativa de superar os constrangimentos da prestação descentralizada de serviços em meio ao vazio institucional deixado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) levou à formação de diversos arranjos de articulação federativa, como os consórcios intermunicipais.

A ação consorciada começou a tomar corpo na década de 1990 quando os municípios foram induzidos pelo aparato legal e financeiro do Sistema Único de Saúde (SUS) a adotar estratégias de cooperação. A normatização do SUS mencionou expressamente a formação de consórcios administrativos intermunicipais como alternativa para a prestação dos serviços em uma escala adequada. Municípios de pequeno porte deveriam se associar devido à impossibilidade de oferecer isoladamente todo o leque de serviços. Além dessas prefeituras não contarem com recursos suficientes, era necessário reduzir custos evitando a ociosidade das redes de atendimento.

A expansão dos consórcios para outras de atuação pública enfrentou dois grandes obstáculos. O primeiro residia na ausência de um fundo público que incentivasse a ação cooperada tal como ocorreu na saúde. O segundo dizia respeito a um problema comum a todas as áreas: a ausência de um aparato legal que fosse capaz de garantir que os acordos firmados gerassem compromissos entre as partes. A situação começou a mudar quando a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 introduziu o conceito de consórcio público como uma associação de entes federativos, com personalidade jurídica própria, voltada à gestão e prestação associada de serviços. O consórcio adquiriu natureza contratual implicando direitos e obrigações.

A mudança efetiva, no entanto, só teve início quase uma década depois, com o estabelecimento de normas para a constituição e funcionamento dos consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007). O marco legal foi considerado uma grande inovação na medida em que fixou as bases institucionais, não apenas para o fortalecimento das ações conjuntas entre municípios mas também para a coordenação e cooperação de todos os entes federados. Em nome da realização de objetivos de interesse comum, a legislação dos consórcios estabeleceu regras que conferiram segurança jurídica para a formalização de associações horizontais, constituída exclusivamente por municípios ou estados, bem como para a configuração de arranjos verticais por meio da associação de distintos níveis de governo.

No que tange às associações interfederativas, cabe ressaltar que a União somente pode participar de consórcios com os municípios se também fizeram parte do arranjo os estados em cujos territórios estejam situadas as prefeituras consorciadas. Importantíssimo destacar que, mesmo nos casos em que os estados e a União não integrem formalmente um consórcio público, é possível sua participação na iniciativa por meio da prestação de apoio técnico e financeiro, por exemplo. Os avanços na legislação dos consórcios geraram a expectativa de que seria possível superar a atuação pública fragmentada, que termina pulverizando recursos e comprometendo a efetividade da ação do Estado na provisão de bens e serviços ao cidadão.

Com personalidade jurídica própria, mas subordinado às orientações dos entes federados, os consórcios adquiriram a prerrogativa de agir em seu nome em diversas situações conforme o art. 3º do Decreto nº 6.017/2007. Henrichs (2023) agregou os benefícios dos consórcios públicos em oito pontos: i) favorece a aplicação racional dos recursos públicos; ii) ganhos de escala, possibilidade de realização de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) para obras de infraestrutura e prestação de serviços de alto custo; iii) especialização de equipes técnicas; iv) aumento da capacidade e da qualidade da implementação de políticas públicas; v) viabilização de ações que seriam inacessíveis a um município em atuação isolada; vi) favorecimento do planejamento e a implementação das políticas públicas em nível regional; vii) aumento do poder de diálogo e negociação dos municípios com a União e os estados; e viii) elevação do peso político regional para as demandas locais.

De acordo com Vinhas e Tupinambá (2011), a atuação pública por meio dos consórcios tem ainda o potencial de favorecer a *accountability*. Como a formação dos consórcios é precedida de uma série de etapas que culminam na elaboração de um estatuto com previsão das ações e respectivos recursos para seu custeio, tem-se maior visibilidade das políticas públicas. Esse aspecto facilita o controle social. Além disso, a gestão e o financiamento compartilhado incentivam os administradores envolvidos no consorciamento à fiscalização e ao controle mútuo, reduzindo o risco de desvio de recursos de suas finalidades originais.

Pesquisa realizada por Araujo (2018) apontou que um dos entraves para expansão do consorciamento era a dificuldade de os consórcios obterem, em seu próprio nome, recursos para o custeio das suas atividades finalísticas – mas a legislação sobre as possibilidades de financiamento por meio dos consórcios públicos vem avançando desde então. Nos termos da Resolução nº 15/2018, do Senado, os consórcios podem contratar operações de crédito junto a instituições financeiras, desde que tais recursos sejam aplicados no custeio de alguma atividade prevista no protocolo de intenções, sendo que os limites e as condições para a realização da operação devem ser atendidos por cada ente consorciado.

De acordo com informações da Rede Nacional de Consórcios Públicos, desde 2019 tem avançado no Legislativo Federal tratativas para possibilitar que os convênios com a União sejam feitos diretamente por meio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do consórcio público.⁵ Em maio de 2023, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal aprovou um projeto que visa à criação de fundos para os consórcios públicos estaduais e municipais financiarem programas, obras de infraestrutura ou compra de bens e serviços. Está previsto que os consórcios poderão: i) arrecadar taxas em função do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos, prestados ao contribuinte ou postos à disposição; ii) receber recursos, entre outras opções, por dotações orçamentárias, convênios com outros entes, de organismos nacionais e internacionais e de pessoas físicas e jurídicas – além de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS); e iii) contratar empréstimos nos fundos constitucionais do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

Do exposto até aqui, depreende-se que formalmente os consórcios públicos podem muita coisa. O marco legal, os avanços legislativos recentes, bem como a revisão da literatura sugerem que os consórcios têm o potencial para atuar em diversas frentes e em distintos níveis de complexidade. Os consórcios públicos não substituem as três esferas de Poder, mas poderiam atuar em nome delas facilitando a distribuição de custos e benefícios de iniciativas cujas externalidades tendem a ultrapassar os limites administrativos dos municípios e, em alguns casos, dos próprios estados. Os consórcios podem atuar como veículo para a articulação de investimentos em áreas como como habitação, saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, transportes, conservação e pavimentação de estradas vicinais, bem como de vias urbanas. Ações dessa natureza, aliadas a outros programas indutores de melhorias na infraestrutura urbana e social de estados e municípios, favorecem a dinâmica produtiva e têm impactos positivos sobre a redução das disparidades no nível de recursos à disposição das esferas subnacionais para atender às demandas sociais.

Como apontam Laczynski e Abrucio (2013), os consórcios, além de atuarem na oferta de serviços diretos ao cidadão, também precisam ser vistos como instrumentos para impulsionar o desenvolvimento local. Embora o governo federal desempenhe um papel importante na redução das desigualdades regionais, as esferas subnacionais, por meio de parcerias territoriais, podem e devem atuar em prol da equidade.

No campo do desenvolvimento territorial, a ação consorciada pode contribuir para a criação de novos canais de articulação federativa, que levem em conta as diferentes necessidades e capacidades estaduais e municipais. Projetos estruturantes com incentivos conjuntos para a atração de investimentos e programas de capacitação de mão de obra, entre outros

5. Disponível em: <https://www.rncp.org.br/noticia/cuomara-aprova-projetos-sobre-consuarcios/1>.

exemplos, poderiam superar dificuldades técnicas, gerenciais e financeiras, auxiliando a implementação de programas voltados à redução das assimetrias socioespaciais.

Os consórcios públicos, em resumo, têm potencial para atuar como instrumento facilitador da operacionalização de programas pautados pela regionalização e territorialização de políticas públicas.

3 O QUE FAZEM NA PRÁTICA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Se, de um lado, a literatura aponta diversas potencialidades para os consórcios, de outro, a realidade indica que o instrumento é subutilizado no Brasil. A prática do consorciamento tem se apresentado como um fenômeno predominantemente municipal, destacando-se a área da saúde. Os municípios se associam quando o ônus de não cooperar é muito alto. No caso da saúde, a associação é incentivada pela necessidade de alcançar economias de escala, dado o alto custo dos serviços. Razões semelhantes podem induzir o consorciamento nas áreas que envolvem a prestação de serviços coletivos como a coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Mapeamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apontou a existência de 723 consórcios intermunicipais no Brasil (CNM, 2023). O levantamento identificou que 4.783 municípios (85,9% do total de prefeituras) declaram participar de pelo menos um consórcio, reafirmando o instrumento como uma alternativa efetiva de gestão de competências comuns. Por outro lado, a pesquisa reconhece que não há informações suficientes para averiguar se os consórcios intermunicipais cumprem, na prática, suas atividades finalísticas.

Embora os governos federal, estaduais e municipais atuem concomitantemente sobre diversas áreas, é digno de nota que a União e os estados venham mostrando pouco interesse em participar de consórcios interfederativos. As informações, qualitativas e quantitativas, a respeito do estado das artes do consorciamento são imprecisas e pouco confiáveis, não fornecendo maiores detalhes a respeito das razões para a subutilização do instrumento em todas as suas potencialidades.

Henrichs (2023) resumiu os custos do consorciamento público, entendidos como limitações para a prática do consorciamento, em seis pontos: i) falta de entendimento do papel estratégico dos consórcios em ambientes federativos; ii) ausência de coordenação e planejamento de programas de cunho territorial; iii) debilidade do planejamento sobre adequação de meios e fins; iv) financiamento insuficiente e desequilibrado; v) heterogeneidade dos entes consorciados; e vi) ausência de institucionalização do tema dos consórcios nas estruturas estatais e personalização do tema em cada uma das três esferas de governo e órgãos de controle.

Losada (2024) e Henrichs (2023) concordam que um grande problema para analisar os custos, assim como a própria efetividade dos consórcios públicos, reside na falta de transparência, na ausência de métodos ou indicadores para monitoramento e avaliação das ações; e na ausência de banco de dados oficial que reúna as informações dos consórcios em atividade. Problemas semelhantes já haviam sido detectados por Mendes *et al.* (2022).

4 QUAL A IMPORTÂNCIA E OS INCENTIVOS PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS ATUAREM NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Os avanços legislativos recentes concorrem para a percepção de que os consórcios públicos contam com amparo institucional para atuar como ferramenta para a regionalização e territorialização de iniciativas voltadas ao desenvolvimento socioprodutivo e ambiental.

Um *mix* de políticas que procure articular investimentos com vistas à melhoria da capacidade dos entes federados de prover bens e serviços em consonância com as carências e particularidades locais é fundamental para o encurtamento das assimetrias socioespaciais.

Em um contexto de restrição orçamentária é preciso encontrar caminhos que aumentem a eficiência das ações públicas, tanto em termos de redução dos custos das políticas quanto em relação aos efeitos multiplicadores da aplicação de escassos recursos para investimentos públicos. Também é preciso atrair investimentos privados em compasso com as aplicações governamentais. Em tais circunstâncias, os consórcios públicos poderiam desempenhar um importante papel.

Dallabrida e Zimmermann (2009) consideram os consórcios intermunicipais institucionalidades de planejamento tático e operacional das políticas de desenvolvimento subnacionais. A ampliação desse papel, no entanto, requer a articulação com estruturas de governança territorial e deve ser estimulada pelos estados.

Da mesma forma, não há garantia de que o consorciamento contenha em si os estímulos necessários para a coordenação e cooperação em escala intra (horizontal) e intergovernamental (vertical). A fragilidade de uma cultura de cooperação termina prejudicando a ação conjunta em torno da implementação de programas que envolvem maior grau de complexidade e necessidade de pactuação entre as três esferas de governo.

A imensa maioria das prefeituras brasileiras corresponde a unidades de micro e pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes. Embora possam contar com mais recursos *per capita* do que municípios maiores, elas não costumam ter capacidade técnica nem gerencial para dar conta de todos os procedimentos necessários para a formação de arranjos federativos mais complexos, como os consórcios multifinalitários – mais compatíveis aos objetivos do desenvolvimento socioprodutivo e ambiental.

Em outro fator de indução, o consorciamento pode auxiliar os municípios a acessarem recursos federais e estaduais. Com a disposição das esferas superiores de governo de financiar atividades executadas por meio de consórcios, estes podem se habilitar à captação de transferências. Contudo, como nem sempre há um compromisso com a continuidade do fluxo de recursos, os consórcios existem formalmente, mas não necessariamente são efetivos em relação às atividades finalísticas para as quais foram criados (Henrichs, 2023).

Para o êxito efetivo do consorciamento é fundamental o envolvimento da União e dos estados na formatação de consórcios voltados à implementação de políticas de desenvolvimento territorial. Esse envolvimento pode se processar de forma direta, com a participação dos governos federal e estaduais em consórcios interfederativos, ou de forma indireta, com essas esferas de Poder oferecendo apoio técnico, financeiro e gerencial para estruturação de projetos. O reconhecimento do papel estratégico dos consórcios públicos para a formulação e implementação de medidas que levem em conta as demandas e capacidades territoriais é essencial para que a ferramenta cumpra suas potencialidades no campo do desenvolvimento.

As lacunas quanto ao papel estratégico dos consórcios no contexto federativo estão na raiz de problemas relatados pelos municípios. Apesar da contratação de empréstimos por consórcios ter sido autorizada há mais de seis anos pelo Senado, a Rede Nacional de Consórcios Públicos relata dificuldades para habilitação de linhas de financiamentos. Em julho de 2024, a Rede se reuniu com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil para tentar viabilizar linhas de financiamento para custear projetos em geração de energia por

meio de reciclagem de resíduos sólidos. Também não foi adiante uma tentativa anunciada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em julho de 2023, de apoiar municípios consorciados a efetuar concessões no setor de resíduos sólidos urbanos.

O reconhecimento das esferas superiores de governo a respeito da importância dos consórcios públicos para viabilização de projetos de investimento é necessário para que as inovações institucionais trazidas pelo instrumento se cumpram na prática. Eventuais aperfeiçoamentos na legislação dos consórcios precisam ser acompanhados de melhoria no ambiente de articulação federativa. Para isso, para se ter uma articulação federativa mais robusta, é preciso superar discussões conjunturais, muitas vezes pautadas pela distribuição vertical de recursos. O propósito deve ser a criação de cultura de coordenação e cooperação por meio do uso de uma ferramenta de planejamento estratégico setorial-regional, nos termos defendidos por Mendes (2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os consórcios públicos são ferramentas relevantes para descentralizar a gestão pública, atuando em diversas áreas e promovendo a cooperação federativa, o que possibilita economias de escala e maior eficiência na prestação de serviços. Eles são fundamentais para o planejamento e a gestão de territórios com características semelhantes e necessidades específicas, além de facilitar a implementação de políticas públicas regionalizadas e atrair investimentos.

Apesar do potencial para reduzir disparidades socioespaciais e fortalecer o desenvolvimento local, os consórcios ainda enfrentam desafios. Há baixa participação de governos federal e estaduais, limitando sua efetividade. No Brasil, são predominantemente utilizados em nível municipal, principalmente em áreas como saneamento e gestão de resíduos sólidos, setores em que os custos da não cooperação são elevados.

A desigualdade entre os municípios brasileiros dificulta o consorciamento, prejudicando a formulação de políticas públicas compartilhadas. Frequentemente, os consórcios são criados com o objetivo de acessar financiamentos das esferas superiores do governo, sendo ajustados para captar transferências.

Além de serviços públicos, os consórcios têm potencial como catalisadores de investimentos, promovendo o fortalecimento de estruturas produtivas locais, a implementação de programas ambientais e o desenvolvimento de infraestrutura urbana e social. Para que cumpram seu papel estratégico no desenvolvimento territorial é essencial maior reconhecimento governamental, incentivos adequados e uma governança aprimorada.

Embora promissores, os consórcios públicos precisam de mais adesão, planejamento e participação das esferas superiores para que possam atingir plenamente seus objetivos. Estudos futuros são essenciais para se acompanhar e avaliar sua implementação, consolidando seu papel estratégico na promoção de políticas públicas eficazes e na redução das desigualdades regionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Desenvolvimento territorial e cooperação intermunicipal: a via dos consórcios públicos. *In*: BADALOTTI, Rosana Maria; COMERLATTO, Dunia (Org.). **Território, territorialidades e estratégias do desenvolvimento regional**. Passo Fundo: IMED Editora, 2016.
- ALVAREZ, Elizsa Kandravicius; HENRICHES, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais: como e para que cooperar?** Brasília: CNM, dez. 2020.
- ARAUJO, Erika Amorim. **O papel dos consórcios públicos como instrumento de governança federativa e desenvolvimento regional**: pesquisa realizada no âmbito do projeto PNUD_BRA 06024 Federalismo Fiscal e Crescimento Econômico. [s.l.]: PNUD, 2018. Mimeografado.
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm.
- _____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm.
- CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Consórcios públicos intermunicipais: uma alternativa à gestão pública**. Brasília: CNM, 2016.
- _____. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Brasília: CNM, 25 maio 2023.
- DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, José Viro. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, set./dez. 2009.
- DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Autonomia, accountability e coesão interna**: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia e Política, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- FORTUNATO, Augusto Lamas; HENRICHES, Joanni Aparecida. **Financiamento dos consórcios públicos: o que observar para alcançar eficiência do gasto público**. Brasília: CNM, 2022.
- HENRICHES, Joanni Aparecida. **Cooperação interfederativa: aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2831).
- HENRICHES, Joanni Aparecida; LIMA, Diana Vaz de; CUNHA, Marcus Vinícius. **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência**. 2. ed. Brasília: CNM, 2020.

LACZYNSKI, Patrícia. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades**: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

LACZYNSKI, Patrícia; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. *In*: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 71-80.

LINHARES, Paulo de Tarso; CUNHA, Alexandre dos Santos; FERREIRA, Ana Paula Lima. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. *In*: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. p. 37-54. v. 8. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

LINHARES, Paulo de Tarso; MESSEMBERG, Roberto Pires. Consórcios e características municipais: avanços na cooperação federativa? **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 6, 2014.

LINHARES, Paulo de Tarso; MESSEMBERG, Roberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 12, 2017.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Arranjos federativos**: o que podem os consórcios regionais e municipais? *In*: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NA AGENDA GOVERNAMENTAL ATUAL: ATORES E INSTITUIÇÕES EM INTERAÇÃO, 2024. Brasília: Ipea, 2024.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, maio/jun. 2014.

MENDES, Constantino Cronemberger. O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste. *In*: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v. 8. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

MENDES, Constantino Cronemberger; VASCONCELLOS, Ronaldo Ramos; NASCIMENTO, Igor Ferreira do. Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 19, p. 79-82, jul./dez. 2018.

MENDES, Constantino Cronemberger *et al.* **Consórcios públicos interfederativos no Brasil**: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares. Brasília: Ipea, jul. 2022. (Nota Técnica, n. 31).

PRATES, Angelo Marques Queiroz. **Federalismo no Brasil**: os consórcios públicos intermunicipais no período recente. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

VINHAS, Letícia Pinto; TUPINAMBÁ, João Carlos Derzi. Cooperação intergovernamental em busca do desenvolvimento regional. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Consad, 2011.

IMPACTO DA ADEÇÃO A CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS DESPESAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL¹

Manuel Vieira Siqueira de Arantes²

SINOPSE

Esta pesquisa avalia o impacto da adesão a consórcios públicos intermunicipais de manejo de resíduos sólidos nas despesas relativas das prefeituras. Com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), foi construída uma amostra de 171 municípios, organizados em 94 consórcios, entre 2002 e 2022. A estratégia empírica aplica um modelo de regressão descontínua do tipo Sharp (Sharp RDD) para identificar quebras nas despesas em torno da data de consorciamento. Foram encontrados efeitos significativos em 41,5% dos consórcios, mas sem padrão claro de magnitude ou direção. Os efeitos não se mantêm quando todos os municípios são analisados em conjunto ou por Unidade da Federação. Limitações incluem consórcios inoperantes, lacunas e inconsistências nos dados do SNIS. Conclui-se que, com os dados e a metodologia utilizados, não há relação causal entre consorciamento e despesas. Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se usar como base a data de construção da unidade de processamento, em vez da data de consorciamento.

Palavras-chave: consórcios públicos; SNIS; resíduos sólidos urbanos.

ABSTRACT

This study evaluates the impact of joining intermunicipal public consortia for solid waste management on municipalities' relative expenditures in this sector. Using SNIS data, a sample of 171 municipalities, organized into 94 consortia from 2002 to 2022, was constructed. The empirical strategy applies a sharp regression discontinuity design (Sharp RDD) to identify breaks in expenditures around the consortia joining date. Significant effects were found in 41.5% of the consortia, but with no clear pattern in magnitude or direction. The effects are not significant when analyzing all municipalities together or by state. Limitations include inoperative consortia, data gaps, and inconsistencies in the SNIS database. The study concludes that, given the data and methods used, there is no causal relationship between consortia membership and expenditures. For future research, it is suggested to use the construction date of waste processing units instead of the consortia joining date.

Keywords: public consortia; SNIS; municipal solid waste.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art2>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: manuel.arantes@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro possui uma característica singular em relação aos principais modelos utilizados no mundo, pois inclui os municípios como entes federativos autônomos. Essa característica, embora descentralize mais o poder, impõe aos municípios o desafio de prestar uma ampla gama de serviços públicos à população, missão que é particularmente difícil em municípios pouco populosos, que não possuem recursos e público-alvo suficientes para usufruir de ganhos de escala.

É diante desse desafio que surgem as oportunidades de colaboração entre os entes federativos. No leque de possíveis arranjos associativos, incluem-se os consórcios públicos, por meio dos quais os entes têm o potencial de produzir resultados com qualidade e velocidade que seriam impensáveis no caso de atuarem individualmente (Trevas, 2013). É o caso da gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU), que se beneficia de ganhos de escala e impõe desafios a pequenos municípios.

Diante disso, e considerando as disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual incentiva o consorciamento entre os entes federativos, o número de municípios consorciados no setor cresceu quase 55% entre 2010 e 2014, de acordo com dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).³

Apesar desse vultoso crescimento, a literatura referente ao estudo dos consórcios públicos carece de pesquisas com viés quantitativo. A maior parte da literatura sobre o assunto se concentra em estudos de caso e busca avaliar se determinado consórcio vem cumprindo as normas vigentes, como a disposição do lixo em aterros sanitários e a realização de coleta seletiva.

Diante disso, este artigo visa mensurar o impacto da adesão dos municípios a consórcios intermunicipais de gestão de RSU na evolução das despesas relativas das prefeituras na prestação desse serviço, em relação ao total de despesas municipais. A hipótese que norteia o trabalho é a de que o consorciamento pode resultar em uma descontinuidade da trajetória de despesas relativas das prefeituras com manejo de RSU. As despesas podem ter um aumento abrupto, caso o município tenha se consorciado para ratear a construção de um aterro sanitário, ou podem ter uma queda abrupta, caso o aterro já exista e o município apenas passe a compartilhá-lo com outros consorciados.

Foram utilizados, na pesquisa, dados sobre a participação dos municípios em consórcios e o percentual de gastos com manejo de RSU em relação às despesas correntes das prefeituras. Os dados, que contêm 171 municípios, divididos em 94 consórcios, abrangem o período de 2002 a 2022 e são provenientes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).⁴

A metodologia utilizada envolve um modelo de regressão descontínua do tipo Sharp (Sharp RDD), aplicado para identificar possíveis descontinuidades nas despesas ao redor da data de consorciamento.

Os resultados indicam que, dos 94 consórcios considerados, 39 apresentaram estimativas significativas, dos quais 13 tiveram aumento nas despesas relativas e 23 tiveram redução. Consórcios com número maior de representantes não apresentaram resultados relevantes.

3. Informações disponíveis em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 22 out. 2024.

4. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/diagnosticos-anteriores-do-snis/residuos-solidos-1>.

A estimação conjunta para os 171 municípios não apresentou resultados significativos. Se segmentados os municípios por Unidade da Federação (UF), os resultados permanecem, em sua maioria, não relevantes.

Sugere-se, como linha futura de pesquisa, aprimorar a confiabilidade dos dados de consorciamento e dos indicadores de gestão de RSU, por meio da construção artesanal de amostras pequenas. Recomenda-se também utilizar a data de implantação de unidades de processamento, como aterros sanitários, em vez da data de consorciamento, para avaliar possíveis efeitos sobre as despesas relativas dos municípios no setor.

2 ESTUDOS SOBRE O IMPACTO DOS CONSÓRCIOS DE GESTÃO DE RSU

A literatura acerca do papel dos consórcios de saneamento básico nos municípios brasileiros é predominantemente qualitativa e voltada a estudos de caso. A maioria dos estudos busca avaliar se determinado consórcio vem cumprindo as normas vigentes, como a disposição do lixo em aterros sanitários, e, em menor medida, se os municípios consorciados obtiveram benefícios com a gestão compartilhada de RSU.

Já foram feitos estudos de caso de consórcios de manejo de RSU de vários estados do Brasil, como Rio de Janeiro (Souza, Carvalho e Saroldi, 2017), Rio Grande do Norte (Silva Filho e Corrêa, 2017), Minas Gerais (Ferreira e Jucá, 2017; Silva *et al.*, 2020), Paraná (Peralta e Antonello, 2019), Rio Grande do Sul (Lisbinski *et al.*, 2020; Silva *et al.*, 2020), Santa Catarina (Silva *et al.*, 2020) e Bahia (Leal e Sampaio, 2021).

Os resultados apontam, qualitativamente, para o papel benéfico dos consórcios na adequação às normas vigentes e no rateio dos gastos com a gestão de RSU. No entanto, também são mencionadas dificuldades enfrentadas pelos consórcios e condutas incompatíveis com as regras de manejo desses resíduos.

O que os estudos sugerem é que a mera constituição de consórcio não é condição suficiente para que os municípios dele integrantes trilhem uma trajetória de melhorias no manejo de RSU. A inatividade desse arranjo cooperativo e a falta de coordenação entre seus participantes são fatores que impedem que o consórcio prospere.

Por outro lado, quando bem-operacionalizado, o consórcio oferece vantagens na redução dos custos de construção e operação de aterros sanitários, especialmente para municípios pouco populosos, com menor capacidade fiscal (Peralta e Antonello, 2019).

3 DADOS

As informações coletadas junto ao SNIS abrangem o período de 2002 a 2022 e contemplam a declaração do município quanto à existência de consórcio intermunicipal de manejo de RSU, o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do consórcio (somente para 2022), o ano da lei municipal autorizativa da adesão ao consórcio e a incidência das despesas com o manejo de RSU nas despesas correntes da prefeitura (indicador *IN003*, em %) (SNIS, 2023). Neste estudo agruparam-se os municípios por consórcio, com base nos CNPJs declarados.

3.1 Construção da amostra

Os dados do SNIS de 2002 a 2022 englobam 5.509 participantes. Contudo, há municípios que só participaram da pesquisa em alguns anos, de forma esparsa, e outros que têm dados faltantes para determinadas variáveis (SNIS, 2023). Portanto, fez-se necessário tratar os

dados para que todos os municípios da amostra possuísem um número mínimo aceitável de observações, com poucas lacunas e com dados que chegassem até 2022.

Foram considerados não consorciados os municípios que participavam apenas de parcerias público-privadas e de convênios de cooperação. Foi considerado como ano inicial de consorciamento de cada município o ano da lei que autorizou o ingresso do município no consórcio.

Mantiveram-se apenas os dados de municípios que participaram da pesquisa do SNIS em 2022 e que participaram de algum consórcio de manejo de RSU no período analisado. Municípios sem qualquer registro de presença em consórcio na área, portanto, não foram considerados neste estudo.

Depois disso, foram eliminadas da base as observações que ficaram muito distantes, cronologicamente, dos demais dados de um mesmo município. O critério adotado foi que a lacuna temporal entre observações da variável *IN003* não poderia superar 50% do total de observações de cada município.⁵

Devido à presença de muitos *outliers* nos dados, optou-se pela exclusão dos valores de *IN003* superiores a 30% ou iguais a zero. As lacunas criadas foram preenchidas com interpolação linear.

Por fim, o processo de filtragem também eliminou municípios sem dados para 2022 e aqueles com menos de seis períodos de observação, de modo que permanecessem na amostra somente aqueles cujos dados compreendessem, pelo menos, o período de 2017 a 2022.

Foram encontrados 230 consórcios (CNPJs) diferentes, dos quais foram selecionados aqueles cujos dados, para cada município-membro, possuísem ao menos três observações anteriores ao ano de consorciamento e três observações a partir dele.⁶ Foram obtidos dados para 171 municípios, agrupados em 94 consórcios. Em 53 desses consórcios, só havia dados para um único município-membro. Em 23 consórcios, para dois municípios-membros. Treze consórcios possuem dados de três municípios, cada um, enquanto apenas cinco consórcios possuíam participação, nos dados, de quatro ou mais municípios.⁷

4 ESTRATÉGIA EMPÍRICA

É utilizado um modelo de regressão descontínua do tipo Sharp Regression Discontinuity Design (RDD). Para a utilização desse modelo é computado o intervalo de tempo existente antes e depois do momento em que cada município se consorciou, e é esperado que o ponto zero – ano em que ocorre o consorciamento – produza uma descontinuidade na evolução da

5. Por exemplo, um município com dados de 2002 e 2003 e de 2012 a 2022 possui treze observações. Os dados faltantes compreendem o período de 2004 a 2011 (oito observações). Assim, a lacuna de dados (oito) supera 50% das observações totais (treze), de modo que o trecho de 2002 a 2003, que está muito isolado do restante dos dados, deve ser removido da amostra. Se a lacuna fosse menor ou igual a 50% do total de observações, os dados seriam mantidos e seria realizada interpolação linear.

6. Isso foi feito por razões metodológicas, já que o *bandwidth* utilizado nas estimações foi igual a três. Desse modo, cada consórcio deve ter, pelo menos, quando considerados todos os municípios participantes, observações para os três anos anteriores e para os três anos posteriores ao consorciamento.

7. Há consórcios com apenas um município, na base de dados, por conta dos filtros aplicados durante o tratamento. Mesmo que um município tenha enviado informações ao SNIS, ele ainda deve atender a todas as condições detalhadas anteriormente para fazer parte da base criada para este estudo.

variável *IN003*.⁸ Um município recém-consorciado, portanto, deveria apresentar despesas relativas com manejo de RSU substancialmente diferentes das de períodos anteriores.

O modelo básico que norteia este trabalho pode ser visualizado na equação (1), na qual a variável *IN003*, para determinado município *i* (isto é, *IN003_i*), é explicada pelo tempo relativo associado ao consorciamento (*X_i*)⁹ e por uma variável categórica que assume valor zero antes do consorciamento e um a partir dele (*D_i*).

$$IN003_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_i + \tau \cdot D_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Desse modo, um município já consorciado deve possuir intercepto igual a $\beta_0 + \tau$, ao passo que um município ainda não consorciado deve ter intercepto igual a β_0 . O impacto da adesão a um consórcio na variável *IN003* deverá ser, portanto, igual a τ , sendo τ uma constante real, em que $\tau = E(Y_i(1) - Y_i(0) | X_i = 0)$, sendo $Y_i(1)$ e $Y_i(0)$ os valores hipotéticos do regressando nos casos em que, teoricamente, o município *i* é consorciado – $Y_i(1)$ – ou não consorciado – $Y_i(0)$ – quando X_i está na linha de corte. Em outras palavras, pode-se dizer que o valor de τ representa o efeito médio do tratamento (*average treatment effect* – ATE).

Uma importante hipótese exigida pelo modelo é a da continuidade. Como descrita por Cunningham (2021), essa hipótese demanda que, se não for pelo consorciamento, *IN003* não deverá sofrer qualquer descontinuidade ao atingir o *threshold* (ponto em que ocorre o consorciamento). Essa suposição elimina possíveis problemas de variável omitida, e a sua eventual violação inviabilizaria o uso do modelo.

Assume-se, neste estudo, que não há outras variáveis com potencial de causar descontinuidades na evolução das despesas relativas com manejo de RSU. Embora tenham ocorrido evoluções na legislação sobre resíduos sólidos ao longo do período estudado, entende-se que essas mudanças não possuem, diretamente, o poder de alterar o indicador de despesas.

Optou-se por estimar os modelos da equação (1) com base nos intervalos de confiança propostos por Kolesár e Rothe (2018), cuja abordagem é adequada à realização de inferência quando a variável explicativa (*X_i*) é discreta, o que é o caso deste estudo.

A escolha do RDD, em detrimento de técnicas que comparem diretamente os grupos de controle e de tratamento, foi motivada por duas questões. A primeira delas é o fato de que os dados do SNIS contêm problemas de consistência que dificultam a identificação de municípios que realmente não tenham se consorciado no período analisado. Foram identificados, no processo de tratamento, muitos municípios que se diziam não consorciados e que, no final das contas, foram mencionados como integrantes de um ou mais consórcios. Portanto, sem um grupo de controle confiável, não é possível obter um bom contrafactual.

Em segundo lugar, deve-se levar em consideração que o consorciamento não é uma imposição aos municípios. Embora a legislação vigente recomende a realização dessas parcerias, a escolha por participar de um consórcio é de cada município. Desse modo, espera-se que os municípios que optaram por se consorciar não sejam perfeitamente comparáveis àqueles que optaram por não se consorciar, uma vez que suas características não observáveis são provavelmente distintas – e, como o grupo de tratamento sofre de um possível viés de seleção, a análise com base em contrafactuais ficaria comprometida.

8. Incidência das despesas com o manejo de RSU nas despesas correntes da prefeitura (em %).

9. $X_i = ano - ano_consorcio_i$.

5 RESULTADOS

Os resultados foram estimados individualmente para cada um dos 94 consórcios existentes na amostra. Subsidiariamente, também foi feita uma estimação agregada para todos os 171 municípios presentes nos dados.

Em nível de significância de 5%, 39 dos 94 consórcios (41,5%) apresentaram resultados estatisticamente significativos, e seus parâmetros estimados foram, majoritariamente, negativos (em 23 dos 39 consórcios). Isso indica que o consorciamento pode ter provocado, na data em que foi firmado, uma queda da razão entre despesas com manejo de RSU e despesas totais das prefeituras. A magnitude do impacto variou bastante, pois houve estimativas de queda das despesas relativas em 14 pontos percentuais (p.p.), por exemplo, enquanto outros consórcios apresentaram resultados mais modestos, inferiores a 1 p.p.

É importante salientar que nenhum consórcio com mais de dois municípios apresentou resultados significativos. O consórcio com mais representantes na base de dados é o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas (Codanorte), com doze municípios presentes nos dados. O impacto estimado da adesão a esse consórcio nas despesas relativas é de 1,55 p.p. No entanto, o *p*-valor de 0,69 indica que não há significância estatística.

Situação similar é verificada nos outros quatro consórcios mais povoados da amostra, a saber: i) Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos do Oeste Paulista (Cirsop), que conta com sete representantes; ii) Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento Sustentável da Região de São Sebastião do Paraíso (Cidassp), com cinco representantes; iii) Consórcio Intermunicipal do Centro do Estado de São Paulo (Cicesp), também com cinco representantes; e iv) Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos da Região do Sertão Central (Conserce), com quatro municípios.

O que se observa, portanto, é que os principais consórcios filtrados na base de dados, ou seja, aqueles com mais representantes e com melhor disponibilidade de informações, não tiveram resultados significativos. Isso indica que a adesão a esses consórcios não provocou, de imediato, uma mudança nas despesas relativas com manejo de RSU. A tabela 1 traz um resumo dos resultados para esses consórcios. Cumpre notar que, embora os resultados não tenham sido significativos para esse grupo de consórcios, todas as estimativas foram positivas.

TABELA 1
Resultados para grupo selecionado de consórcios

Consórcio	Número de municípios na base de dados	Estimativa (τ)	Desvio-padrão	<i>p</i> -valor
Codanorte	12	1,1551	2,8975	0,69
Cirsop	7	1,6842	2,2916	0,49
Cidassp	5	1,6830	2,5869	0,52
Cicesp	5	0,7370	2,3959	0,76
Conserce	4	0,6411	1,1578	0,58

Elaboração do autor.

A tabela 2 traz os resultados para os 39 consórcios cujas estimativas se mostraram significativas. Note-se que há 37 consórcios com apenas um representante e dois consórcios com dois representantes. Trata-se, portanto, de análises com poucas observações ao redor do ano de consorciamento.

TABELA 2
Resultados para consórcios com estimativas significativas

CNPJ do consórcio	Número de municípios na base de dados	Estimativa (τ) ¹	Desvio-padrão	p-valor
83.222.034/0001-58	1	19,8315	0,1255	0,00
07.339.397/0001-90	1	9,0970	0,6268	0,00
17.433.155/0001-14	1	5,3030	0,0581	0,00
22.654.174/0001-00	1	4,6937	1,0842	0,04
15.558.388/0001-18	1	4,2288	0,4106	0,00
18.163.789/0001-67	1	4,1200	0,0247	0,00
12.075.748/0001-32	1	3,7240	0,1434	0,00
32.456.383/0001-01	2	2,8715	0,8180	0,00
21.466.597/0001-34	1	2,3658	0,0237	0,00
20.357.048/0001-69	1	2,3435	0,3381	0,00
10.749.518/0001-86	1	2,1815	0,3480	0,00
18.608.274/0001-23	1	2,0725	0,0093	0,00
83.784.090/0001-86	1	1,9123	0,1661	0,00
58.151.580/0001-06	1	0,8953	0,1650	0,00
54.689.302/0001-48	1	0,8108	0,2791	0,01
19.864.323/0001-51	1	0,1865	0,0661	0,01
17.359.057/0001-84	1	-0,1508	0,0381	0,00
37.828.564/0001-27	1	-0,3300	0,0495	0,00
08.964.532/0001-50	1	-0,4153	0,0849	0,00
04.903.422/0002-09	1	-0,5940	0,1657	0,00
09.230.005/0001-85	1	-0,7287	0,1920	0,00
30.286.663/0001-85	1	-0,7965	0,0575	0,00
03.040.187/0001-45	1	-1,0170	0,0025	0,00
07.975.391/0001-09	1	-1,0380	0,0593	0,00
16.869.135/0001-28	1	-1,1715	0,0352	0,00
12.333.051/0001-14	1	-1,4085	0,0884	0,00
35.413.198/0001-10	1	-2,7232	0,1134	0,00
04.762.909/0001-38	1	-3,0050	0,0433	0,00
18.538.240/0001-00	1	-3,1081	0,1182	0,00
04.903.422/0001-28	1	-3,2670	0,0037	0,00
11.173.405/0001-48	1	-3,7460	0,0940	0,00
15.508.976/0001-47	2	-6,7054	2,8297	0,02
34.119.165/0001-07	1	-8,0405	0,0748	0,00
11.786.798/0001-65	1	-8,7293	0,5091	0,00
09.573.855/0001-86	1	-13,1602	0,4330	0,00
04.536.794/0001-63	1	-13,4400	0,0865	0,00
19.964.230/0001-07	1	-13,6680	0,9791	0,00
12.265.004/0001-80	1	-14,5115	0,2701	0,00
08.979.143/0001-07	1	-48,3610	0,0754	0,00

Elaboração do autor.

Nota: ¹ O parâmetro τ mede o efeito do consorciamento na variável dependente. O desvio-padrão e o p-valor foram calculados com base em Kolesár e Rothe (2018), com a abordagem *bounded misspecification error* (BME). Todas as especificações usam Kernel Uniforme, que dá o mesmo peso a todas as observações. O *bandwidth* para todas as estimações é igual a 3.

Para 16 consórcios da tabela 2, o ano de consorciamento foi seguido por aumento nas despesas relativas com manejo de RSU, enquanto para os outros 23, o impacto foi negativo. O aumento pode refletir custos iniciais com a construção de unidades de processamento, ao passo que a redução pode indicar ganhos com o rateio de despesas no setor.

A estimação conjunta para os 171 municípios não apresentou resultados significativos ($\tau = -0,0855$; $DP = 0,8997$; $p = 0,92$). Ao segmentar por UF, os resultados permanecem, em sua maioria, estatisticamente não significativos, com exceção do Rio de Janeiro e Pará, cada um com apenas um município. Mesmo nesses casos, os parâmetros estimados (5,3030 e -2,7232) não indicam um padrão claro.

Ressalta-se que os dados do SNIS são autodeclarados pelos municípios e estão sujeitos a erros de preenchimento. O salto negativo de 48 p.p. no último CNPJ da tabela 2, por exemplo, sugere possível erro nos dados, mais do que um efeito do consorciamento.

Ademais, a falta de significância estatística de 59,5% dos consórcios considerados no estudo pode estar associada, para além dos problemas de confiabilidade dos indicadores do SNIS, à própria dificuldade de se mensurar quando cada consórcio começou efetivamente a operar. Como relatado em artigos da área, a formalização de um consórcio pode acabar não produzindo qualquer efeito prático por muitos anos. O Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (Cias) Joaquim Távora, por exemplo, consórcio formado por municípios do Paraná, tem lei autorizativa que remonta a 2007, mas seu efetivo funcionamento, com a inauguração do aterro sanitário, só se deu em 2013 (Peralta e Antonello, 2019). Esse lapso temporal entre a formalização do consórcio e o efetivo início de suas operações contamina o grupo de tratamento com municípios que ainda não aderiram propriamente à gestão associada de resíduos sólidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências trazidas pela pesquisa indicam que, no ano em que ocorre a adesão de cada município a um consórcio de manejo de RSU, não há uma direção clara para as despesas relativas no setor. Dos 94 consórcios considerados, 39 apresentaram estimativas significativas, dos quais 13 tiveram aumento nas despesas relativas e 23, redução. Consórcios com número maior de representantes não tiveram resultados significativos. A elevada magnitude de algumas estimativas, associada à grande dispersão de resultados, levanta dúvidas acerca da qualidade dos indicadores declarados pelos municípios ao SNIS.

Esta pesquisa oferece alguns possíveis desdobramentos para estudos futuros. Considera-se importante a realização de um estudo que busque melhorar a confiabilidade dos dados de consorciamento e dos indicadores no setor de RSU, o que pode ser feito por meio da construção artesanal de pequenas amostras. Também seria de grande valia investigar se o surgimento de unidades de processamento possui relação com as despesas relativas dos municípios com manejo de resíduos sólidos, uma vez que os efeitos da adesão a um consórcio de manejo de RSU podem demorar a surgir.

REFERÊNCIAS

- CUNNINGHAM, S. **Causal inference**: the mixtape. Connecticut: Yale University Press, 2021.
- FERREIRA, C. F. A.; JUCÁ, J. F. T. Metodologia para avaliação dos consórcios de resíduos sólidos urbanos em Minas Gerais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 22, n. 3, p. 513-521, 2017.
- KOLESÁR, M.; ROTHE, C. Inference in regression discontinuity designs with a discrete running variable. **American Economic Review**, v. 108, n. 8, p. 2277-2304, 2018.
- LEAL, T. L. M. de C.; SAMPAIO, R. J. Gestão dos resíduos sólidos: o caso do consórcio de desenvolvimento sustentável do alto sertão na Bahia. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, n. 4, 2021.
- LISBINSKI, F. C. *et al.* A importância dos consórcios públicos na gestão dos resíduos sólidos urbanos: uma análise do Consórcio Intermunicipal CIGRES. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 9, n. 2, p. 3-36, 2020.
- PERALTA, L. R.; ANTONELLO, I. T. A contribuição do consórcio público para o atendimento das diretrizes da política nacional de resíduos sólidos: CIAS Joaquim Távora-Norte do Paraná. **ACTA Geográfica**, v. 13, n. 31, p. 36-51, 2019.
- SILVA, D. P. da *et al.* A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1239-1259, 2020.
- SILVA FILHO, R. I. da; CORRÊA, A. C. de B. Consórcio intermunicipal de saneamento básico e implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) do Vale do Açu (RN). **Revista GeoInterações**, v. 1, n. 1, p. 33-53, 2017.
- SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico temático**: manejo de resíduos sólidos urbanos – Visão Geral. Brasília: SNIS, dez. 2023. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/diagnostico-tematico-manejo-de-residuos-solidos-urbanos-visao-geral-ano-de-referencia-2022>.
- SOUZA, C.; CARVALHO, A. C.; SAROLDI, M. J. **Perspectivas para gestão de resíduos sólidos em áreas urbanas**: o caso do Consórcio Público Intermunicipal Vale do Café no Estado do Rio de Janeiro. 2017.179 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- TREVAS, V. C. y P. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. *In*: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-28.

O CONSELHO DA FEDERAÇÃO COMO INDUTOR DA ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL^{1,2}

Luciléia Colombo³

Constantino Cronemberger Mendes⁴

SINOPSE

O estudo investiga formas institucionais para estimular a cooperação no federalismo brasileiro, concentrando-se no Conselho da Federação como instância de articulação dos interesses divergentes entre os entes federativos. Analisa as possibilidades e limitações deste órgão na resolução de conflitos políticos e na formulação de uma agenda de políticas públicas compartilhadas, algo crucial em um sistema federativo assimétrico como o do Brasil. Com base em literatura sobre coordenação federativa e relações intergovernamentais, avalia-se se o conselho consegue propor soluções e integrar interesses em torno de políticas que atendam a todos os entes federados. A pesquisa explora seu impacto na promoção da cooperação e na governança federativa.

Palavras-chave: coordenação; federalismo; Conselho da Federação; território.

ABSTRACT

The study investigates institutional mechanisms to stimulate cooperation in Brazilian federalism, focusing on the Council of the Federation as a forum for articulating the divergent interests of federal entities. It analyzes the possibilities and limitations of this body in resolving political conflicts and formulating a shared public policy agenda, which is crucial in an asymmetric federal system like Brazil's. Based on the literature on federal coordination and intergovernmental relations, the study assesses whether the Council can propose solutions and integrate interests around policies that benefit all federal entities. The research explores its impact on promoting cooperation and federal governance.

Keywords: coordination; federalism; Council of the Federation; territory.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art3>

2. Artigo produzido no âmbito do Projeto Federalismo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – Chamada Pública nº 057/2023.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: lucileia.colombo@unesp.br.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: constantino.mendes@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

A pergunta motivadora deste estudo é: quais formas institucionais estimulam a cooperação no federalismo brasileiro? Diante deste questionamento, o objetivo geral deste artigo é considerar a atuação do Conselho da Federação como instância de articulação dos múltiplos interesses do Estado brasileiro no território.

Os estudos sobre a cooperação federativa ganharam escopo a partir do trabalho de Wright (1974), que aprimorou a expressão relações intergovernamentais (*intergovernmental relations* – IGR), desde a década de 1930, para mapear os padrões de relacionamento entre os entes federados, nos Estados Unidos, a fim de aperfeiçoar a administração pública. A partir daí, tornou-se importante na literatura brasileira a utilização do conceito, com intenção de mapear como os entes federativos promovem conexões, afetando a produção de políticas públicas ou atuando como facilitadoras do processo decisório. Observar como as relações intergovernamentais são moldadas permite avaliar em que medida o governo federal se articula com os estados e os municípios, ou como os arranjos federativos são capazes de produzir pautas comuns, preservando a autonomia, concomitante à busca pelo fortalecimento do pacto federativo.

No Brasil, há legislação estimuladora da cooperação federativa, como aquela prevista nos arts. 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, que designam competências comuns e concorrentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, visando, especialmente, garantir a atuação conjunta dos entes na promoção de políticas públicas. Erbsen (2008) é defensor da cooperação definida no texto constitucional, ao destacar que as regras constitucionais possuem dupla função ao estabelecer a divisão do poder soberano de forma vertical, entre a autoridade federal, estados e municípios, e de forma horizontal, a partir de mecanismos que facilitam trocas entre os mesmos níveis de governo.

No Brasil, além da prerrogativa constitucional de competências comuns e concorrentes aos entes federativos, experiências pretéritas, a partir dos anos 1950, foram adotadas articulações com interesses da Federação por meio de instituições responsáveis por diminuir a desigualdade regional. Assim, em 1959, nasceu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); em 1966, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); e, em 1967, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Essas instituições possuíam a prerrogativa de articular os planos de desenvolvimento nas respectivas regiões, tendo em vista que um dos principais obstáculos do federalismo brasileiro é a diferença substancial no grau de desenvolvimento das regiões, motivo pelo qual os padrões de cooperação também foram afetados (Colombo, 2015).

Entretanto, com o enfraquecimento da atuação dessas superintendências, observa-se a proposição de outros instrumentos responsáveis por promover articulação federativa, destacando-se aqui a instalação recente do Conselho da Federação, que representa uma arena institucional de interlocução do governo federal com os demais entes subnacionais.

Além desta introdução, o estudo é dividido da seguinte maneira: uma seção que discorre sobre o federalismo e a ascensão da autoridade regional; em seguida, outra seção analisa a formação e as decisões do Conselho da Federação; e, por fim, as conclusões discorrem sobre alguns desafios institucionais e algumas sugestões de aprimoramento.

2 O FEDERALISMO E A AUTORIDADE REGIONAL: O PAPEL DA COOPERAÇÃO NO TERRITÓRIO

O federalismo brasileiro é objeto de análise de diversos estudiosos, com ênfases que possibilitam a compreensão de relações estabelecidas entre o governo federal e demais entes (abordagem vertical), com defasagens analíticas no que tange às conexões estabelecidas entre os estados e entre os municípios (abordagem horizontal). No entanto, compreender a natureza das conexões entre os entes subnacionais é essencial para mapear as diversidades existentes no território nacional.

Elazar (1987) descreve o federalismo no contexto americano como um sistema de autogoverno e de governo compartilhado, em que as relações intergovernamentais constituem mecanismos para operacionalizar políticas entre os níveis de governo – federal, estadual e local – e as possíveis combinações entre eles. O autor ressalta que o federalismo é o modo pelo qual os governos e os indivíduos se unem em um pacto comum, com propósitos compartilhados, mantendo as suas integridades e autonomia e carregando possibilidades de escolha constitucional: “como a própria ambiguidade do termo ‘federal’ revela, o federalismo trata simultaneamente da difusão do poder político em nome da liberdade e de sua concentração em prol da unidade ou de um governo enérgico” (Elazar, 1987, p. 33, tradução nossa).

Se o modelo federativo pressupõe características comuns, mesmo quando implementado em diferentes contextos políticos e sociais, quais os elementos que promovem as diferenças entre os países federalistas? Elazar (1987) responde a essa indagação argumentando que o federalismo representa a “unidade na diversidade”. Esta ambiguidade pressupõe uma divisão do poder, compartilhando-o com toda a diversidade existente, *vis-à-vis* a manutenção da unidade. Por essa razão, o autor argumenta que analisar o federalismo apenas sob a ótica da centralização *versus* descentralização é uma falácia. O ideal analítico compreende representações sobre o federalismo que o associam a sistemas não centralizados e, portanto, refletem alternativas de partilha do poder entre as partes, de forma equitativa.

Uma das lacunas da teoria federalista é situar e identificar a capacidade de internalização da dimensão territorial, a partir do compartilhamento do poder político, viabilizando oportunidades para que diversos interesses encontrem respaldo em unidades específicas. Segundo Elazar (1987, p. 74, tradução nossa): “as divisões territoriais de poder também podem ser usadas para proteger minorias e comunidades minoritárias, permitindo-lhes maior autonomia dentro de suas próprias jurisdições políticas”. Refletir a dimensão territorial do federalismo nos permite avançar nos estudos sobre a importância das cidades e respeitar as diferentes dinâmicas sociais que estas possuem.

O princípio clássico do federalismo de repartição de soberanias entre as unidades possibilita uma fiscalização mútua entre elas, facilitando a troca de informações entre os cidadãos, em um mesmo território. Essas relações intercambiáveis ocorrem entre o governo federal e os estados e destes entre si e com os municípios, tanto de forma horizontal como vertical (Erbsen, 2008).

As análises verticais do federalismo dominaram a literatura demonstrando a relação estabelecida entre o governo federal e demais entes federados. No entanto, outras relações intergovernamentais são estabelecidas entre estados e municípios e destes entre si, pautando análises horizontais do federalismo. A análise preponderante sobre as relações verticalizadas advém da tradição dos *checks and balances*, que preveem que nenhum poder pode invadir a jurisdição de outros entes federados, buscando garantir a manutenção do poder autônomo entre eles.

Schnabel (2024) destaca o reforço às relações intergovernamentais horizontais como uma das ferramentas promissoras do federalismo, as quais pautam a troca de informações entre os mesmos níveis de governo, além de reunirem importantes dispositivos para o fortalecimento da preservação dos interesses comuns dos entes.

Uma das formas de ordenar as relações entre os diversos níveis de governo é por meio dos conselhos intergovernamentais, como ocorrem em diversos países, como o Fórum das Federações no Canadá, a Conferência dos Presidentes na Espanha, a Conferência de Ministros-Presidentes na Alemanha e o recém-criado Conselho da Federação no Brasil (Schnabel, 2024).

Como uma formação de tipo *top-down*, os conselhos são arenas institucionais que podem fomentar a cooperação federativa. Nesse sentido, este ensaio se justifica ao avaliar a experiência brasileira do Conselho da Federação, que oferece um espaço de diálogo dentro de uma abordagem *top-down*. No entanto, as análises sobre o papel do território em arranjos *bottom-up* permitem ampliar o escopo da cooperação federativa, debatida recentemente pela *teoria da autoridade regional* (Hooghe *et al.*, 2016). Os autores destacam que, em países cuja descentralização ajuda a moldar as relações intergovernamentais, a dimensão territorial aparece com frequência, especialmente em regiões que apresentam diferenciações significativas entre si. Neste sentido, é possível verificar em que medida os níveis intermediários de governo detêm autoridade regional em relação a outras esferas do poder na capacidade de proposição da agenda política.

Marks, Hooghe e Schakel (2007) demonstram que, a partir dos anos 1950, diversos países promoveram alterações no rol de suas políticas públicas, especialmente com a abertura de possibilidades políticas que priorizavam o nível local como locus para a formulação e implementação de agendas, considerando a identidade territorial e regional. Delgado, Bonnal e Leite (2007) destacam a dimensão local a partir de análises que priorizam a articulação intergovernamental, tendo como unidade analítica o território, como indutor da produção de políticas públicas e do desenvolvimento. No limite, a análise sobre o território também permite inferências acerca da atuação do governo federal, agindo como um coordenador de ações promotoras da coordenação e da cooperação federativa.

Portanto, é possível observar os padrões de cooperação a partir de duas dimensões, vertical e horizontal, sobretudo em países descentralizados e desiguais como o Brasil. A partir de 1988, o nível local passou a ser priorizado nas agendas governamentais, especialmente com a necessidade de definição de uma identidade territorial e regional capaz de projetar as demandas locais para o contexto nacional (visão *bottom-up*).

Senra (2010) aponta que a valorização do território no Brasil caminhou *pari passu* com a ampliação do poder municipal, que passou a ser considerado o locus de implementação do desenvolvimento regional, por excelência. No entanto, as limitações financeiras e técnicas do nível local são empecilhos para a ampliação da assimilação do território às políticas públicas.

Por essa razão, a disseminação dos consórcios públicos intermunicipais surge como alternativa para favorecer acordos e trocas comerciais horizontais, como aponta uma grande literatura sobre o assunto (Henrichs, 2023; Mendes, Vasconcellos e Nascimento, 2018; Mendes *et al.*, 2022; Linhares, Messenberg e Ferreira, 2017). Contudo, se as experiências de consorciamento municipal são amplamente retratadas pela literatura, ainda carecem de amparo teórico os consórcios públicos formados a partir das conexões entre os estados, muitos criados recentemente.

Apesar de a Constituição de 1988 possuir dispositivos para fomentar a articulação entre os estados, somente recentemente ressurgem experiências que podem promover essas articulações, a exemplo da formação dos consórcios públicos interestaduais. Eles são arranjos mais novos, quando comparados com os consórcios intermunicipais, mas podem oferecer pistas importantes sobre os padrões cooperativos de federalismo. Na experiência americana, dada a ampla autonomia dos estados, a questão é como equalizar a distribuição de poderes entre esses entes federados para que permaneçam com a autonomia conferida pela Constituição. O caso brasileiro é distinto, visto que o nosso federalismo se originou do contraponto a uma centralização de poderes no governo federal, cujas relações entre os estados ainda aparecem como residuais.

Nesse sentido, tanto municípios como estados tendem a figurar como unidades interdependentes na formação da agenda e na implementação de políticas públicas, com a identidade regional representando uma proeminência analítica nas investigações contemporâneas, devido a uma série de assimetrias federativas existentes nos países federados. Uma das experiências institucionais recentes, que surge com a promessa de ordenação destas novas demandas sociais emergentes, será analisada em seguida: o Conselho da Federação.

3 CONSELHO DA FEDERAÇÃO E NECESSIDADE DA COORDENAÇÃO POLÍTICA NO TERRITÓRIO

O Conselho da Federação, comandado pelo presidente da República, surge propondo ser uma arena dialógica, composta por representantes dos diferentes níveis de governo – federal, estadual, distrital e municipal –, além de possibilitar negociações entre os entes federativos. Ele foi instituído pelo Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023, com prerrogativas na promoção de articulação, negociação e pactuação de estratégias para reduzir as desigualdades sociais e territoriais.⁵

A estrutura do Conselho da Federação é ampla, contando com o Plenário, a Secretaria Técnica e as Câmaras Técnicas. O Plenário e a Secretaria Técnica são compostos por membros da Associação Brasileira dos Municípios (ABM), da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), da Confederação Nacional de Municípios (CNM), do Fórum Nacional de Governadores e dos Consórcios Interestaduais de Desenvolvimento – Nordeste, Amazônia Legal, Brasil Central (Centro-Oeste) e de Integração Sul e Sudeste (Cosud). Também contam com a participação de membros do Executivo federal: o presidente e vice-presidente da República, e os ministros da Secretaria de Relações Institucionais, da Casa Civil, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda.

As Câmaras Temáticas representam arenas consultivas, voltadas a apresentar diagnósticos e propostas para amparar as decisões do conselho, com representantes indicados pelas instituições pertencentes ao Conselho da Federação. As Câmaras Temáticas são de dois tipos: permanentes, responsáveis por debater os temas prioritários e os desafios do federalismo nacional; e temporárias, com a finalidade de debater e dar soluções para temas conjunturais e emergenciais.⁶

Em 25 de outubro de 2023, foram criadas as Câmaras Técnicas Permanentes, consideradas “políticas federativas” pelo governo federal:⁷ i) Fortalecimento da Gestão e da

5. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/SEAF/conselho-da-federacao>.

6. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/SEAF/conselho-da-federacao>.

7. Disponível em: <https://portalfederativo.gov.br/pt-br/politicas-federativas>.

Cooperação Federativa; ii) Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Mudança do Clima; e iii) Políticas Sociais e Combate às Desigualdades. Em cada uma das câmaras-políticas são listados programas e ações de todos os ministérios do governo federal com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os entes federativos, promover a descentralização administrativa e garantir recursos para suas implementações.

A primeira câmara-política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa envolve ações e programas dos ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Previdência Social, com os temas prioritários da equalização fiscal e das transferências federais, o Sistema Nacional de Políticas Públicas e as dívidas de estados e municípios. A segunda câmara-política de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Mudança do Clima cobre programas e ações de oito ministérios (Cidades, Minas e Energia e outros)⁸ e possui a prerrogativa de debater a mudança do clima e o papel da Defesa Civil, a transição energética, bioeconomia e descarbonização e a neoindustrialização. A terceira câmara de Políticas Sociais e Combate às Desigualdades compreende programas e ações de doze ministérios (Defesa, Educação, Saúde, entre outros) e tem foco prioritário em políticas públicas para a primeira infância, o combate à fome e a igualdade de gênero e raça.⁹

Em seminário realizado em outubro de 2024, em comemoração aos sessenta anos do Ipea, a então secretária do Conselho da Federação, Elaine Lício, apontou alguns avanços obtidos no conselho. O primeiro, o estabelecimento de regras para a prestação de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A demanda foi apresentada pelo Consórcio Amazônia Legal, em que as escolas municipais e estaduais tiveram o repasse do programa suspenso por dificuldade de prestação de contas, no universo de 11.500 escolas (84% do Norte e Nordeste) e 2,2 milhões de alunos prejudicados. Assim, o Conselho da Federação estabeleceu um diálogo com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), resultando na alteração da Resolução nº 15/2021, com o Ministério Público Federal agindo na liberação automática para as escolas receberem os recursos do programa.

O segundo avanço, apontado pela então secretária, foi a renegociação das dívidas dos estados, sendo criado o grupo de trabalho (GT) Dívidas, com a participação do Ministério da Fazenda, do Consórcio Amazônia Legal e do Fórum de Governadores, por meio do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz). A Resolução nº 02/2024 estabelecida concede benefícios a todos os estados, descontos sobre os juros da dívida e a criação de um fundo de equalização, com recursos economizados no pagamento do serviço da dívida e distribuídos a partir de critérios de redução das desigualdades regionais.

O terceiro avanço foi a criação do federalismo climático, após a constatação da insuficiência da estrutura de coordenação federativa existente, para o enfrentamento da emergência climática, a partir das queimadas que se disseminaram no Brasil no final de 2024. Segundo a então secretária do conselho, houve compromisso político na formulação de um pacto climático, respaldado na Resolução nº 03/2024, com as prerrogativas de priorizar a mudança do clima na agenda de governo e promover uma abordagem integrada da agenda climática, tanto na mitigação dos efeitos do clima quanto nas estratégias de adaptação, aprimorando as estruturas institucionais de coordenação, responsáveis pela promoção da colaboração

8. Curiosamente, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima não está na lista.

9. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/SEAF/conselho-da-federacao>.

federativa, garantindo os meios de implementação (recursos, informações e infraestrutura) adequados ao enfrentamento das mudanças climáticas e ao aquecimento global.

Um quarto avanço trata do levantamento e da constatação de uma baixa adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), com apenas 241 municípios e tendo três capitais sem adesão (Boa Vista, Porto Velho e Teresina). Diante disso, o conselho propôs uma estratégia para ampliar a participação, observando especificidades sociais, territoriais, ambientais, econômicas e culturais.

Todas essas medidas recentes promovidas pelo Conselho da Federação preveem um fortalecimento do Poder Executivo, com medidas *top-down*, mas pode-se questionar quais as formas de implementação dos entes subnacionais, especialmente daqueles com baixas *expertise* técnica e capacidade financeira. Ou seja, em que medida o conselho também atua para fortalecer arranjos federativos verticais e horizontais capazes de descentralizar – fiscal, política, administrativa e financeiramente – e integrar políticas intersetoriais, tendo em vista o aspecto territorial (*bottom-up*) destacado?

A despeito desses avanços em pouco tempo de instalação, o Conselho da Federação enfrenta maiores desafios, para além de seu caráter consultivo e restrito ao Poder Executivo dos entes federativos. A integração das políticas nacionais (programas e ações) do governo federal, previstas nas Câmaras Temáticas, com aquelas estaduais e municipais confere, no limite, a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Políticas Públicas (SNPP), a exemplo do alcançado nos setores de saúde e assistência social (Sistema Único de Saúde – SUS e Sistema Único de Assistência Social – SUAS). Ao mesmo tempo, um SNPP teria a primazia de constituir uma convergência das políticas (multi ou inter) setoriais e federativas, conferindo ao território um caráter instrumental fundamental para alcançar as prerrogativas do Conselho da Federação em reduzir as desigualdades sociais e territoriais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Conselho da Federação indica uma janela de oportunidade para a ampliação dos mecanismos de cooperação, pautando as relações intergovernamentais a partir da coordenação de agendas prioritárias comuns. O esforço de articulação para inaugurar esse espaço é, portanto, necessário, dadas as históricas desigualdades regionais, além de dificuldades de arranjos federativos em parcelas do território nacional, mas algumas questões ainda podem avançar no futuro deste conselho, a partir de cinco pontos principais.

- 1) Articulação entre os atores sociais e políticos – um dos desafios que permeiam a ação do Conselho da Federação é a compatibilidade de diferentes atores e agendas, que têm assento no conselho, a partir de pontos de interesses comuns, os quais ainda não estão claramente definidos. A divisão em câmaras temáticas é um passo importante nesta direção, mas que necessita de maiores desdobramentos, dada a quantidade de atores participantes e dos interesses distintos presentes em diferentes partes do território.
- 2) Consolidação de uma agenda de participação – necessidade de imprimir na sociedade o seu valor e identidade e, para tanto, uma das premissas seria a reserva de assentos para esses atores sociais. É certo que diversas instituições estão representadas, mas outros segmentos da sociedade civil, como as organizações não governamentais, as universidades, os institutos de pesquisa, poderiam também ocupar assentos específicos, em particular, nas avaliações de resultados.

- 3) Articulação de políticas públicas – quais os setores de políticas públicas cabem às atuações de curto, médio e longo prazo no Conselho da Federação? Apesar do esforço de definição de algumas linhas de atuação, o desdobramento destas ações necessita de compatibilidade com os diversos atores sociais e políticos no conselho, buscando aglutinar os interesses, evitando a sobreposição de agendas e a divergência de pautas.
- 4) Heterogeneidade de ações dos conselhos interestaduais – merece destaque, no que tange aos desafios do Conselho da Federação, o papel dos consórcios públicos, os quais possuem prerrogativas muito diferentes entre si, com objetivos distintos, quando relacionados à formação de uma agenda pública; ao longo do tempo, foram construindo pautas específicas para as regiões que representam, alguns com foco nos territórios, outros focando setores específicos. Articular um ponto de convergência para a atuação destes atores é fundamental para evitar a pulverização de ações contraditórias dentro do conselho.
- 5) Sistema de Avaliação dos Resultados e valorização do território – recomenda-se que o Conselho da Federação tenha um sistema de avaliação e de monitoramento das ações, visando aumentar a publicização das atividades, bem como constituir GTs específicos para demandas que exigem uma *expertise* técnica avançada. Além disso, o fomento à cooperação federativa pode exigir esforços para a valorização do território como o ponto estratégico para a definição de ações programáticas.

É preciso pontuar que, diante da complexidade de temas em que o Conselho da Federação pretende atuar, este estudo apenas destaca alguns aspectos que aparecem recorrentemente no debate público sobre a atuação desta instituição. O tema não está esgotado, e que a partir dele outras reflexões possam promover novos olhares sobre a atuação do conselho, intuindo que as relações intergovernamentais tenham oportunidade de ordenamento de suas demandas, em um espaço constituído para esta finalidade. A sinergia e a cooperação esperadas das instâncias subnacionais podem encontrar no conselho terreno fértil para atuarem em suas potencialidades interfederativas e territoriais, seja para a promoção do desenvolvimento, ou na oferta de políticas públicas que possam ressoar em diferentes espaços da Federação.

REFERÊNCIAS

- COLOMBO, L. A. **A ascensão e queda de uma instituição: a Sudene no sistema federativo brasileiro**. Recife: Sudene, 2015.
- DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: IICA, dez. 2007.
- ELAZAR, D. J. (Ed.). **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- ERBSEN, A. Horizontal federalism. **Minnesota Law Review**, v. 93, p. 493-580, 2008.
- GRIN, E. O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, 2018.
- HENRICHES, J. A. **Cooperação interfederativa: aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2023. (Texto para Discussão, n. 2831).

- HOOGHE, L. *et al.* **Measuring regional authority**: a postfunctionalist theory of governance. Oxford: Oxford Academic, 2016. v. 1.
- LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na Federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 67-74, jul.-dez. 2017.
- MARKS, G.; HOOGHE, L.; SCHAKEL, A. Patterns of regional authority. *In*: EUROPEAN UNION STUDIES ASSOCIATION, 2007, Montreal. **Proceedings...** Montreal: EUSA, 2007.
- MENDES, C. C. *et al.* **Consórcios públicos interfederativos no Brasil**: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares. Brasília: Ipea, jul. 2022. (Nota Técnica Dirur, n. 31).
- MENDES, C. C.; VASCONCELLOS, R. R.; NASCIMENTO, I. F. do. Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 19, p. 79-82, jul.-dez. 2018.
- SCHNABEL, J. Managing interdependencies in federal systems. *In*: GRIN, E. *et al.* (Ed.). **Federalism and democracy in Brazil and beyond**. Curitiba: Editora Appris, 2024.
- SENRA, N. V. **Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial**: o caso do Brasil. Santiago do Chile: ILPES, 2010.
- WRIGHT, D. Intergovernmental relations: an analytical overview. **American Academy of Political and Social Science**, v. 416, p. 1-16, nov. 1974.
- _____. (Ed.). **Understanding intergovernmental relations**. Pacific Grove: Brooks, 1988.

OFERTA E DEMANDA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS: BASES PARA ARRANJOS FEDERATIVOS^{1,2}

Constantino Cronemberger Mendes³

Ronaldo Ramos Vasconcellos⁴

Luciléia Colombo⁵

Erika Araujo⁶

Manuel Vieira Siqueira de Arantes⁷

SINOPSE

A Constituição Federal de 1988 definiu as competências dos três níveis de governo no Brasil e estabeleceu bases para arranjos federativos, mas a regulamentação dessas interações permanece incompleta. Este estudo analisa a relação entre capacidade fiscal e demandas socioeconômicas nos municípios brasileiros, utilizando a receita corrente *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC). Aplicando métodos estatísticos, foram identificados quatro grupos municipais: alto-alto, baixo-baixo, alto-baixo e baixo-alto. Os resultados evidenciam a necessidade de políticas públicas diferenciadas para reduzir desigualdades regionais. O estudo destaca ainda o papel dos consórcios públicos na governança federativa, apontando desafios estruturais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. A pesquisa reforça a importância de estratégias intergovernamentais coordenadas para enfrentar as desigualdades e fortalecer o desenvolvimento regional, sugerindo novos caminhos para o aprimoramento da cooperação federativa no Brasil.

Palavras-chave: desigualdades regionais; capacidade fiscal; governança territorial.

ABSTRACT

The 1988 Constitution defined the responsibilities of Brazil's three levels of government, establishing a foundation for federal arrangements, though intergovernmental coordination remains incomplete. This study examines the relationship between fiscal capacity and socioeconomic demands in Brazilian municipalities, using per capita revenue and the Sustainable Cities Development Index (IDSC). Through statistical methods, four municipal clusters are identified: "high-high," "low-low," "high-low," and "low-high." The findings

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art4>

2. Artigo adaptado e resumido de estudo feito para o Projeto GT Federalismo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Chamada Pública nº 057/2023), no prelo.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* constantino.mendes@ipea.gov.br.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* ronaldo.vasconcelos@ipea.gov.br.

5. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* lucileia.colombo@ipea.gov.br.

6. Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* erika.araujo@ipea.gov.br.

7. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* manuel.arantes@ipea.gov.br.

highlight the need for differentiated public policies to reduce regional inequalities. The study emphasizes the role of public consortia in federal governance, pointing out structural challenges, particularly in the North and Northeast. The research underscores the importance of coordinated intergovernmental strategies to address inequalities and strengthen regional development, suggesting new approaches to improving federal cooperation in Brazil.

Keywords: regional inequalities; fiscal capacity; territorial governance.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as competências dos três níveis de governo – União (Brasil, 1988, arts. 21 e 22), estados (*op. cit.*, art. 25) e municípios (*op. cit.*, art. 30) – e deixou espaço para regulamentação de arranjos federativos por meio de competências comuns e concorrentes (*op. cit.*, arts. 23 e 24). A estrutura federativa tornou-se mais complexa ao incluir os municípios como entes autônomos e independentes. Os três níveis de governo compartilham funções públicas em diferentes escalas territoriais, mas ainda há incertezas quanto aos limites de suas responsabilidades e aos mecanismos de coordenação e cooperação para a execução de políticas públicas, uma vez que a regulamentação dessas interações permanece incompleta.

Essas funções públicas referem-se à oferta de bens e serviços públicos pelos entes federativos por meio de políticas financiadas com receitas próprias e compartilhadas, visando atender às demandas da sociedade nos territórios sob sua responsabilidade constitucional. A coordenação entre os entes federativos envolve diversos arranjos institucionais, como os consórcios públicos, que buscam aprimorar a efetividade da ação pública. No entanto, a evolução do federalismo brasileiro tem evidenciado um desafio estrutural persistente: as profundas desigualdades sociais e regionais.

Diante desse cenário, surgem questões centrais: como equilibrar a capacidade governamental de oferta de bens e serviços públicos com as necessidades sociais? Como dimensionar as lacunas na ação pública em um país marcado por altos níveis de desigualdade socioeconômica? Para responder a essas questões, este estudo analisa a capacidade fiscal dos municípios brasileiros, representada pela receita corrente *per capita*, em relação a indicadores socioeconômicos locais, adotando o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) para 2022. A avaliação intertemporal das despesas públicas *per capita* e por função entre 2010 e 2022 utiliza dois indicadores distintos: o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) de 2010 e o IDSC de 2022. A escolha desses índices decorre da indisponibilidade do IVS atualizado com os dados do Censo Demográfico de 2022 e da ausência do IDSC para 2010.

Os dados de receita e despesa públicas foram extraídos do Sistema Finbra da Secretaria do Tesouro Nacional (STN),⁸ enquanto o IDSC, utilizado como uma *proxy* da demanda por serviços públicos, foi obtido junto ao Instituto Cidades Sustentáveis (ICS).⁹ As informações sobre população (Censos de 2010 e 2022)¹⁰ e valor adicionado bruto (VAB) de 2021 são provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para a definição dos grupos municipais, aplicou-se o método de otimização de Jenks, que minimiza a variância dentro das classes e maximiza a variância entre elas. Além disso, foram utilizados índices

8. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

9. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction/>.

10. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?>

de autocorrelação espacial, como os índices de Moran e Geary, para captar externalidades territoriais e identificar possíveis sinergias na atuação conjunta dos entes federativos. O IVS foi extraído da plataforma do Ipea (Costa e Marguti, 2015).

O estudo identifica quatro agrupamentos municipais com base na relação entre receita corrente *per capita* e IDSC, considerando suas posições em relação às médias nacionais. Esses grupos foram denominados: alto-alto, baixo-baixo, alto-baixo e baixo-alto. As combinações refletem realidades distintas em termos de dinâmica demográfica e estrutura produtiva, sugerindo a necessidade de estratégias diferenciadas de políticas públicas para reduzir desigualdades e impulsionar o desenvolvimento. Embora esses quatro grupos estejam distribuídos por todo o território nacional, a análise reforça a importância de uma política nacional de desenvolvimento regional que considere múltiplas escalas de intervenção.

O estudo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção contextualiza os aspectos produtivos e demográficos dos municípios brasileiros. A seguir examina-se a compatibilidade – ou a falta dela – entre capacidades fiscais e necessidades sociais no território nacional. Os resultados obtidos para cada região do país são apresentados e discutidos na quarta seção. Adiante, a quinta seção explora os arranjos federativos possíveis dentro de uma lógica territorial e federativa da ação pública.

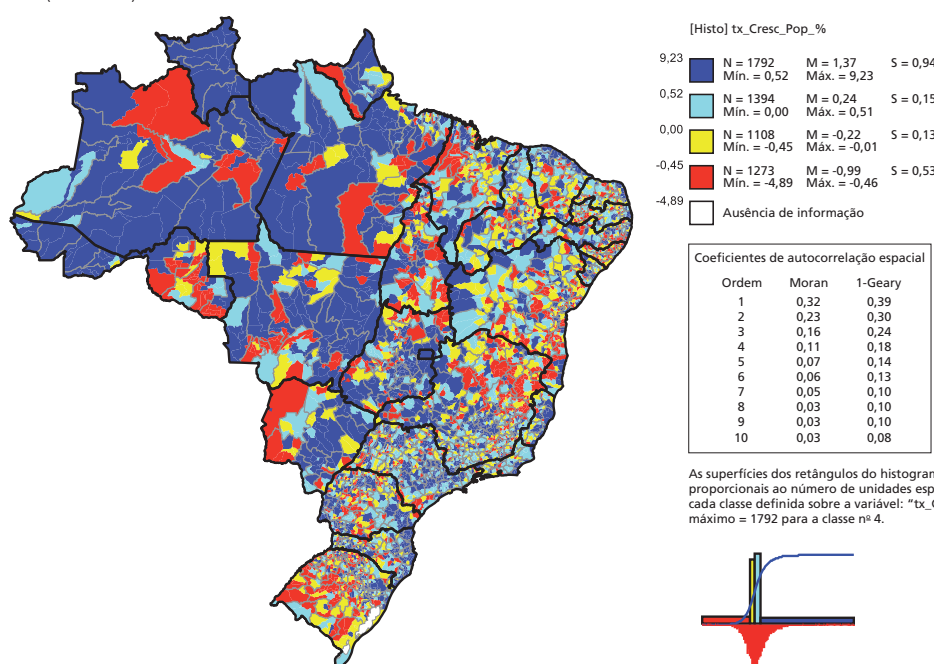
2 OFERTA E DEMANDA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS: ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E PRODUTIVOS

O Censo de 2022 (IBGE, 2023a) revela a fotografia demográfica do país, nos estados e municípios naquele ano, e em relação a fotografia no Censo de 2010, pode-se buscar revelar a dinâmica demográfica ocorrida no período (figura 1). O ano de 2022 é de recuperação da situação socioeconômica após a pandemia da covid-19, visto como um ponto de inflexão na dinâmica demográfica nacional.

FIGURA 1

Taxa de crescimento populacional (2010-2022)

(Em % a.a.)



Fonte: IBGE (2023a).

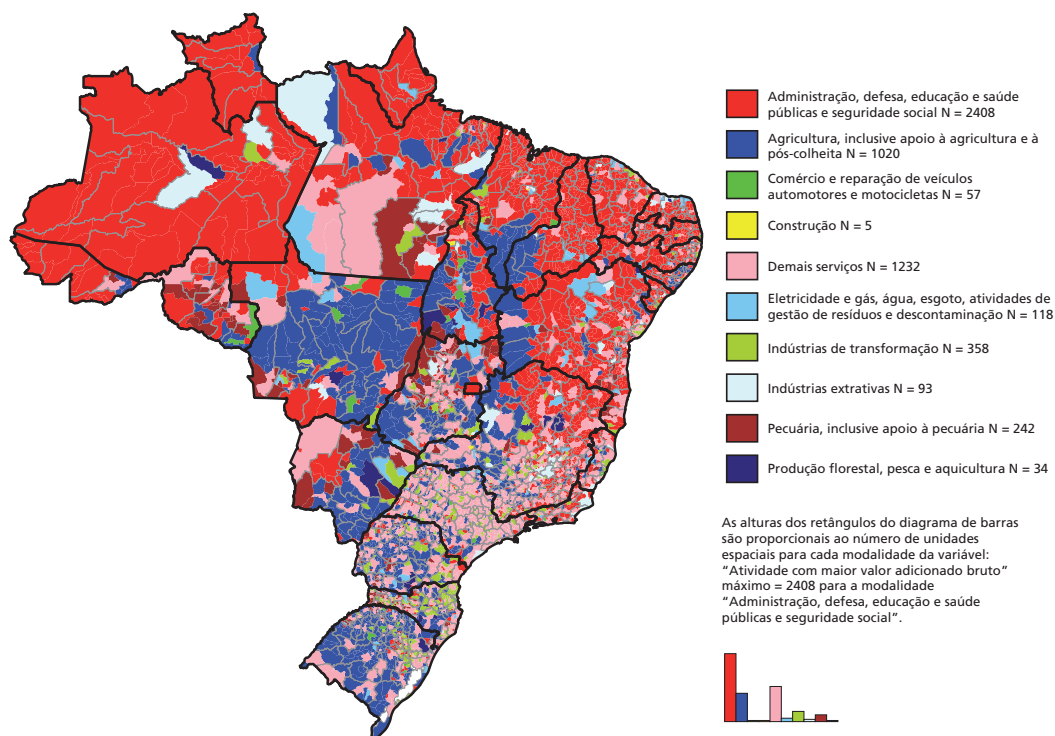
Obs.: N = Número de municípios; M = Média; S = Desvio-padrão; a.a. – ao ano.

A maioria dos municípios com crescimento populacional (56%) cresceu acima da média nacional, de 0,52% a.a., entre 2010 e 2022, enquanto no resultado oposto, a maioria (54%) teve queda acentuada, abaixo de -0,45% a.a. (figura 1). Os coeficientes positivos de autocorrelação espacial indicam que a dinâmica populacional supera os limites municipais, captando impactos além dos locais, reforçando o papel dos arranjos federativos no território.

O baixo número de cidades no país com população acima de 100 mil habitantes (319 ou 5,7% do total de municípios no país) é compensado pelo grande estoque de pessoas (57% da população total do país), particularmente concentrado nas capitais dos estados.¹¹ Quase a mesma quantidade de cidades (“médias”) é encontrada na faixa de 50 mil a 100 mil habitantes (338), que concentra apenas 12% da população nacional. Já um terço da população nacional está distribuída entre cidades com menos de 50 mil habitantes, 88% do total no país. A maioria dos municípios com menos de 10 mil habitantes (55%) teve queda populacional. O inverso ocorreu nas demais faixas populacionais, com destaque para a faixa acima de 50 mil habitantes, onde mais de 86% dos municípios cresceram. Quais os fatores essenciais dessa dinâmica?

A dinâmica demográfica tem reflexo nas bases do desenvolvimento local, que são associadas à sua estrutura produtiva e de renda da população. O informativo sobre as Contas Nacionais nº 96 (IBGE, 2023b) revela os principais aspectos da distribuição das atividades econômicas no território brasileiro, com uma distribuição concentrada territorialmente das atividades preponderantes (figura 2), analisadas pelo seu VAB, em 2021.

FIGURA 2
Atividades com maior VAB (2021)



Fonte: IBGE (2023a).

11. Das quinze cidades com mais de 1 milhão de habitantes, treze são capitais de estado: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Goiânia, Porto Alegre, Belém e São Luís. Na faixa de 500 mil a 1 milhão de habitantes, das 26 cidades, oito são capitais: Maceió, Campo Grande, Teresina, João Pessoa, Natal, Cuiabá, Aracaju e Florianópolis.

Os resultados demonstram uma predominância da atividade administração pública na maioria dos municípios do país, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, decorrente de sua relevância para localidades com frágil estrutura produtiva e baixo nível de desenvolvimento. O setor agropecuário tem forte presença nas regiões Centro-Oeste e Sul, seguido pelo setor demais serviços, especialmente no Sudeste, que tem forte integração com os vários setores econômicos.

A partir daí, os municípios e demais entes federativos recolhem taxas e impostos para a alocação de recursos fiscais e financeiros na provisão de bens e serviços públicos, nos investimentos e na atração de atividades produtivas e mão de obra.

3 (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE OFERTA E DEMANDA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Do ponto de vista do setor público, a receita fiscal é a base da capacidade do Estado de ofertar bens e serviços públicos no atendimento a demandas sociais (Abreu, Mendes e Souza, 2024). As receitas públicas refletem nas despesas, com padrões diferenciados no território, alocadas para atender a demandas em diversos setores (funções orçamentárias),¹² estimadas por meio de indicadores socioeconômicos (Mendes e Sousa, 2006).

Nesse caso, o estudo utiliza-se do IDSC¹³ referente a 2022, relacionado às condições socioeconômicas e ambientais locais, frente às capacidades fiscais (receita bruta *per capita*) dos municípios naquele 2022, para avaliar a compatibilidade entre oferta e demanda públicas. O contexto federativo é relacionado ao uso da região geográfica imediata (RGI) (IBGE, 2017), tendo a rede urbana como referência, dada a importância de arranjos federativos no território para dar conta de problemas comuns nas diversas situações identificadas. Essa relação sugere, ainda, caminhos para um sistema de equalização fiscal¹⁴ capaz de ajudar no processo de convergência – não se trata de homogeneidade territorial – entre os níveis de receita total e das condições socioeconômicas locais.

A relação entre oferta e demanda local é tratada em quatro situações (figura 3), comparadas às médias nacionais de receita *per capita* (R\$ 6.507,43) e do IDSC¹⁵ (46,945): i) AA: alta receita *per capita* e alto IDSC; ii) BB: baixa receita *per capita* e baixo IDSC; iii) AB: alta receita *per capita* e baixo IDSC; e iv) BA: baixa receita *per capita* e alto IDSC.

Há predominância (tabela 1) da situação baixo-baixo (BB), com 38,6% do total de municípios, enquanto a maior parcela da população (54,4%) está concentrada na situação baixo-alto (BA). Ou seja, os dois grupos incluem municípios com receita *per capita* baixa, abaixo da média nacional (R\$ 6.507,43), porém apenas o segundo atinge níveis mais altos de desenvolvimento, acima da média (46,945). Esse resultado (grupo BA) revela uma relação

12. Portaria SOF/Seto/ME nº 42, de 14 de abril 1999, atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022.

13. O IDSC Brasil é uma iniciativa do ICS. É composto por cem indicadores, referentes às várias áreas de atuação da administração pública. A pontuação do IDSC é atribuída no intervalo entre 0 e 100 e pode ser interpretada como a porcentagem do desempenho ótimo (100). A metodologia foi elaborada pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (Sustainable Development Solution Network – SDSN). O objetivo é orientar a ação política nos municípios, definir referências e metas com base em indicadores e facilitar o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em nível local. Há um índice para cada objetivo e outro para o conjunto dos dezessete ODS, de modo que seja possível avaliar os progressos e desafios dos municípios brasileiros para o cumprimento da Agenda 2030. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction/>.

14. O sistema de equalização fiscal prevê reduzir as disparidades fiscais e financeiras próprias entre entes federados, dadas a distorção e a limitação das transferências obrigatórias, incorporadas na receita bruta *per capita*.

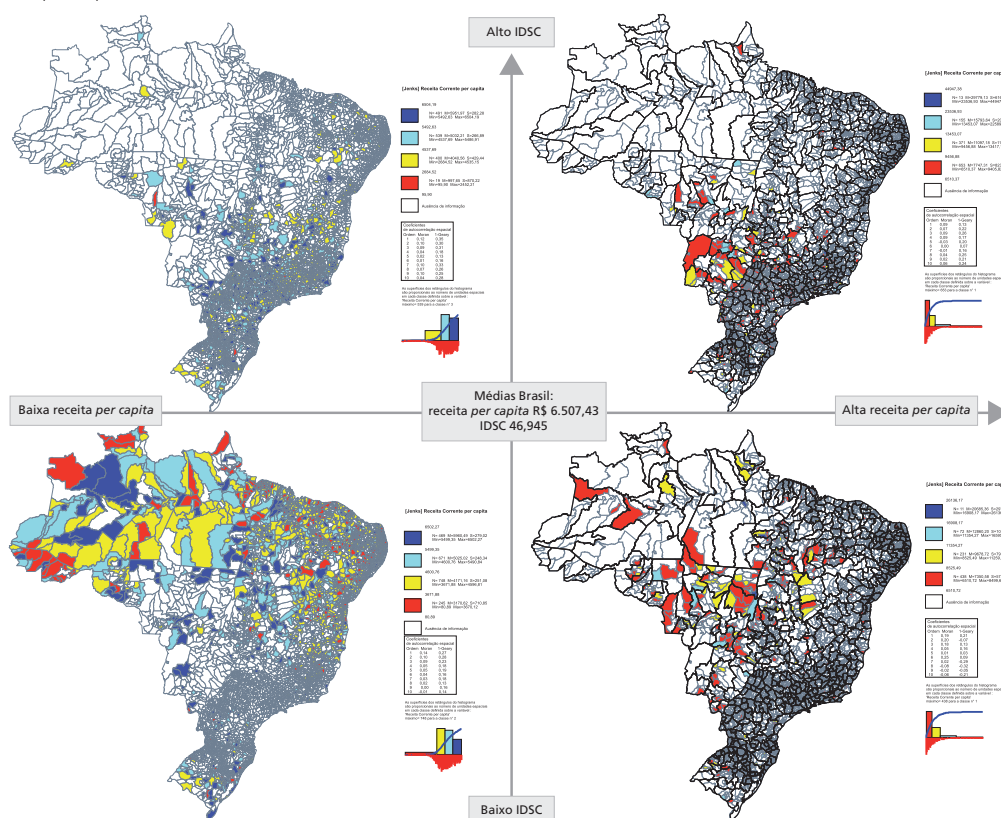
15. IDSC original: muito alto: 80-100 (não ocorre no Brasil); alto: 60-79,99; médio: 50-59,99; baixo: 40-49,99; muito baixo: 0-39,99. Assim, o IDSC médio brasileiro (46,925) é considerado baixo na escala original do indicador.

virtuosa entre baixa capacidade fiscal e alto IDSC, refutando a hipótese de que apenas alta capacidade fiscal permite maior desenvolvimento, atestado, ainda, pela situação alto-baixo (AB), em que as cidades têm alta capacidade fiscal, mas baixo desenvolvimento.

Os padrões regionais das quatro situações são menos óbvios do que a regionalização tradicional, Norte-Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste-Sul, na medida em que se encontram municípios nas situações em todo o território nacional. Do ponto de vista regional e estadual (tabela 1), as quatro situações são encontradas de forma predominante no Sudeste (BA), Sul (AA), Centro-Oeste (AB) e Nordeste e Norte (BB), a despeito de, dentro de cada região e em praticamente todos os estados, as diversas situações estarem presentes. A situação AA, porém, não está presente no Maranhão, em Sergipe e em Pernambuco, no Nordeste; e no Acre (também, ausente no grupo AB), no Amazonas, no Pará e em Roraima, no Norte. No caso da situação BA, não há locais no Maranhão (Nordeste) e no Amapá e no Pará (Norte).

FIGURA 3

Receita *per capita* e IDSC de 2022: relações alto-alto, baixo-baixo, baixo-alto e alto-baixo
(Em R\$)



Fonte: Finanças do Brasil/Observatório das Cidades Sustentáveis (Finbra/STN) e Observatório das Cidades Sustentáveis.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ou seja, o “problema regional” (Monasterio, 2009) ocorre em todo o território nacional,¹⁶ requerendo políticas públicas compatíveis com as situações específicas e ações coordenadas e cooperativas entre os três níveis de governo, dadas as diferentes capacidades fiscais e as demandas socioeconômicas locais.

16. “O território *usado* [é] sinônimo de espaço geográfico. (...) O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestrutura (...), mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo (...) configuram as funções do [novo] espaço geográfico” (Santos e Silveira, 2002, p. 20-21, grifo nosso). Região é “referente à determinada extensão do território” (Lorena, 2022, p. 167).

Nesse sentido, nota-se a existência de consórcios públicos (tabela 1) em todas as regiões e em praticamente todos os estados – exceto, Amazonas, Amapá e Roraima –, com predominância no Sudeste (Minas Gerais), Sul (Santa Catarina), Nordeste (Bahia) e Norte (Tocantins). O instrumento de consorciamento (CNM, 2023) é considerado importante, dado o papel que desempenha na coordenação e cooperação federativa das políticas públicas, no ordenamento da oferta de bens e serviços públicos ao atendimento de demandas setoriais específicas e no desenvolvimento da região sob sua influência (Mendes, Vasconcellos e Nascimento, 2018; Vinhas e Tupinambá, 2011), em desenhos que podem ser setoriais ou multifinalitários (multissetoriais).

TABELA 1

Grupos de municípios por macrorregião e Unidade da Federação (UF): receita *per capita* versus IDSC (2022) e consórcios públicos (2023)

Regiões/UF	Total de municípios	AA	%	BB	%	BA	%	AB	%	Região geográfica imediata	Consórcios públicos ¹
Sudeste	1.668	552	33,1	226	13,5	797	47,8	87	5,2	145	242
SP	645	278	43,1	3	0,5	361	56,0	2	0,3	53	68
MG	853	223	26,1	196	23,0	362	42,4	71	8,3	70	147
RJ	92	38	41,3	11	12,0	26	28,3	13	14,1	14	12
ES	78	13	16,7	16	20,5	48	61,5	1	1,3	8	15
Sul	1.191	478	40,1	152	12,8	429	36,0	123	10,3	96	170
PR	399	126	31,6	40	10,0	192	48,1	36	9,0	29	61
SC	295	110	37,3	31	10,5	120	40,7	32	10,8	24	64
RS	497	242	48,7	81	16,3	117	23,5	55	11,1	43	45
Centro-Oeste	467	119	25,5	101	21,6	87	18,6	154	33,0	53	56
MT	141	22	15,6	32	22,7	17	12,1	69	48,9	18	30
MS	79	38	48,1	12	15,2	12	15,2	17	21,5	12	7
GO	246	59	24,0	57	23,2	58	23,6	68	27,6	22	17
DF	1	1	100,0	-	-	-	-	-	-	1	2
Nordeste	1.794	39	2,2	1.327	74,0	127	7,1	288	16,1	154	157
AL	102	2	2,0	32	31,4	2	2,0	63	61,8	11	9
BA	417	4	1,0	340	81,5	42	10,1	29	7,0	34	52
CE	184	5	2,7	145	78,8	28	15,2	6	3,3	18	47
PB	223	10	4,5	147	65,9	7	3,1	57	25,6	15	10
PI	224	8	3,6	157	70,1	11	4,9	45	20,1	19	2
RN	167	10	6,0	97	58,1	17	10,2	42	25,1	11	9
MA	217	-	-	198	91,2	-	-	18	8,3	22	8
SE	75	-	-	54	72,0	2	2,7	19	25,3	6	5
PE	185	-	-	157	84,9	18	9,7	9	4,9	18	15
Norte	450	5	1,1	327	72,7	10	2,2	100	22,2	62	18
AC	22	-	-	20	90,9	1	4,5	-	-	5	1
AM	62	-	-	56	90,3	1	1,6	5	8,1	11	-
AP	16	1	6,3	8	50,0	-	-	4	25,0	4	-
PA	144	-	-	128	88,9	-	-	12	8,3	21	3
RO	52	1	1,9	32	61,5	3	5,8	16	30,8	6	3
RR	15	-	-	13	86,7	1	6,7	1	6,7	4	-
TO	139	3	2,2	70	50,4	4	2,9	62	44,6	11	11
Total	5.570	1.193	21,4	2.133	38,3	1.450	26,0	752	13,5	510	643

Fonte: CNM (2023).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Observatório de Consórcios Públicos Intermunicipais – Consórcios Públicos de Direito Público, excluídos de Direito Privado.

No caso da despesa *per capita* municipal (gráfico 1), o IVS¹⁷ é utilizado como referência para 2010, por não existir IDSC para o ano de 2010; e, para 2022, o IDSC é utilizado como referência, considerando que o IVS não foi atualizado, ainda, para 2022.

A despesa *per capita* é considerada a contrapartida de bens e serviços públicos ofertados pelos municípios, nas diversas funções públicas (setores).¹⁸ No grupo AA é visível o gasto *per capita* maior na administração pública (5) e agricultura (20), atividade predominante, mas especialmente nas funções transporte (26) e urbanismo (15). As despesas em educação (12) e saúde (10) são mais altas em face da obrigatoriedade constitucional.

O grupo BA acompanha o comportamento do grupo AA, porém com destaques de gastos públicos em outras áreas, como: segurança pública (6), assistência social (8), cultura (13), urbanismo (15), saneamento (17), gestão ambiental (18), agricultura (20), energia (25) e transporte (26). Esse perfil reflete esforços para diversificar a aplicação dos recursos públicos e enfrentar os desafios locais, muitas vezes associados à rápida expansão populacional e às demandas por infraestrutura e serviços.

O grupo BB revela um padrão temporal no maior gasto na função administração (4), apenas inferior aos valores de educação (12) e saúde (10), de caráter obrigatório. Urbanismo (15) é uma função relevante, apesar de valor inferior ao do grupo AA. O grupo AB acompanha o padrão do grupo BB, particularmente na predominância do setor de administração (4), com diferenciais superiores nas despesas em urbanismo (15), agricultura (20) e transporte (26).

A caracterização das quatro situações é relevante pelo potencial de identificar como os recursos públicos disponíveis estão relacionados aos gastos nos diversos setores para o atendimento das demandas específicas locais. O desempenho dos municípios, dos estados e do governo federal em promover o bem-estar social depende de como suas capacidades governativas são compatíveis com as necessidades socioeconômicas locais, diferenciadas e heterogêneas no território.

17. O IVS é obtido pelo cálculo da média aritmética dos subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, todos com o mesmo peso. Os subíndices são calculados a partir de uma cesta de indicadores obtidos por meio de variáveis presentes nas pesquisas do IBGE (Censos Demográficos e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs), resultando um indicador padronizado variando de 0,000 a 1,000. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/#/atlas>.

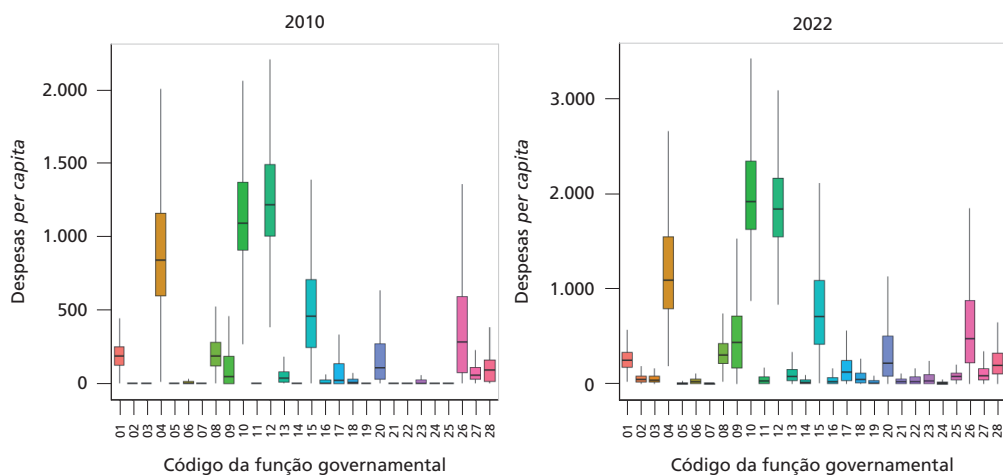
18. As funções públicas são assim classificadas numericamente (entre parênteses) no orçamento público, conforme a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.

GRÁFICO 1

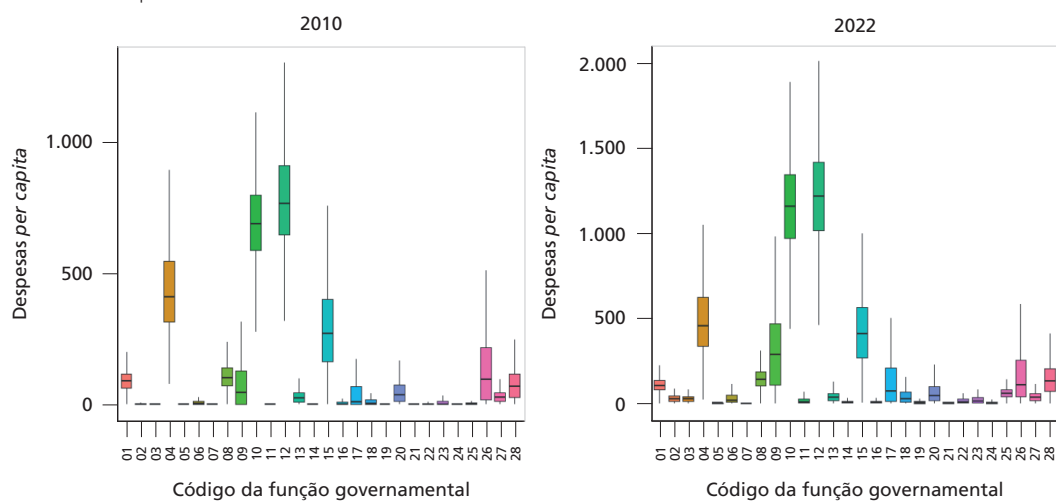
Despesa per capita por função nos grupos (2010 e 2022)

(Em R\$ de 2022)

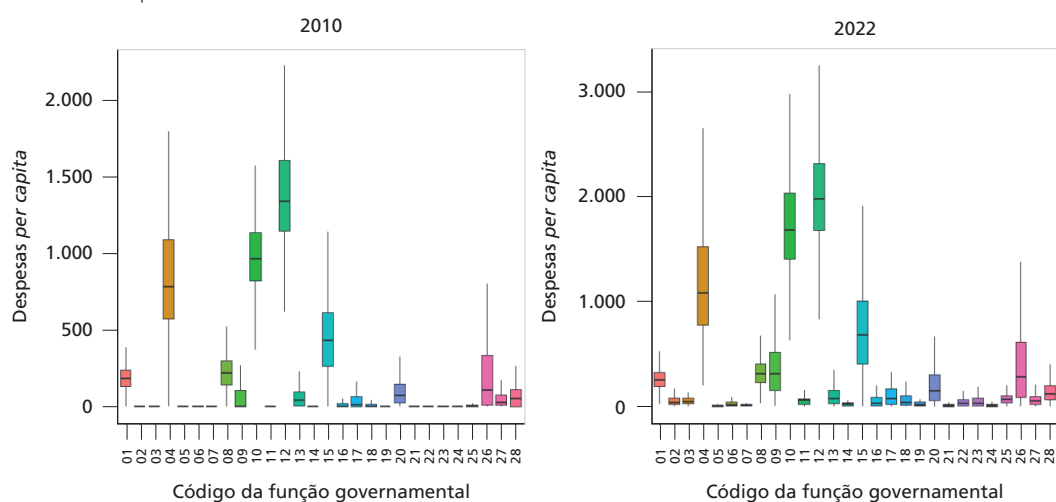
1A – Grupo AA

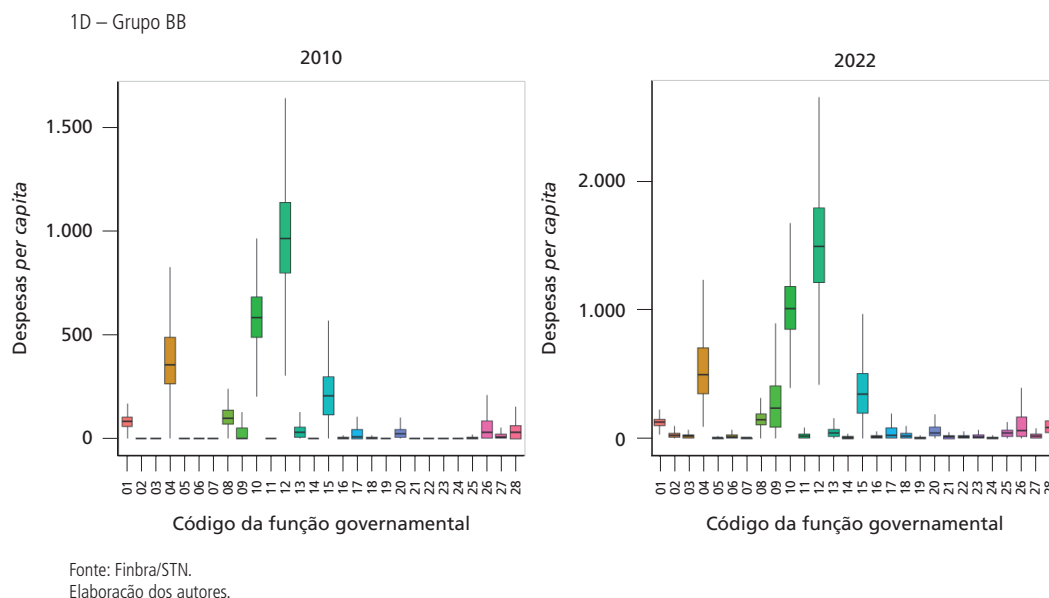


1B – Grupo BA



1C – Grupo AB





4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisa as características e os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros. O território emerge como um locus alternativo e complementar ao município na formulação e implementação de políticas públicas, promovendo a articulação entre diferentes atores e níveis de governo. Os consórcios públicos destacam-se como arranjos institucionais essenciais para promover a cooperação entre municípios, estados e o governo federal. Essa disparidade reflete a assimetria na governança regional, limitando a capacidade dessas regiões de exercer autogoverno e compartilhar responsabilidades com o governo central.

A baixa adesão de municípios do Norte e Nordeste aos consórcios públicos reflete desafios estruturais dessas regiões na construção da governança regional. Para superar esses obstáculos é necessário fortalecer as capacidades municipais de arrecadação, planejamento e execução de políticas, promovendo maior autonomia e alinhamento com as necessidades territoriais.

Em suma, o estudo destaca a importância de repensar o papel do território e da governança no contexto do federalismo brasileiro, especialmente em regiões menos desenvolvidas. A consolidação de arranjos institucionais eficazes, como os consórcios públicos, e o fortalecimento das capacidades estatais são fundamentais para reduzir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento sustentável.

Diante desse cenário, novos estudos podem explorar lacunas e expandir o debate em diferentes direções, conforme descrito a seguir.

- 1) Quais são os motivos para a baixa participação dos estados e, especialmente, da União nos consórcios públicos?
- 2) Quais fatores determinam o sucesso ou o fracasso desses consórcios em diferentes regiões do Brasil?
- 3) De que forma o federalismo assimétrico impacta a capacidade dos municípios e territórios de planejar, implementar e monitorar políticas públicas?
- 4) Em que medida o arranjo federativo fortalece a governança regional e contribui para a formulação de políticas públicas mais adequadas às necessidades territoriais?

REFERÊNCIAS

- ABREU, Welles; MENDES, Constantino Cronemberger; SOUZA, Thiago Silva e. Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 75, n. 2, p. 245-265, abr.-jun. 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7987/1/10423-Texto%20do%20Artigo-33681-1-10-20240627.pdf>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Brasília: CNM, 25 maio 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consortorios_brasil_2023.pdf.
- COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/#/>.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- _____. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938>.
- _____. **Produto interno bruto dos municípios 2021**. Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais/IBGE, 2023b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102057>.
- LORENA, Giseli de. Espaço, paisagem, lugar, região e território: uma revisão introdutória sobre conceitos geográficos. **Caderno Intersaberes**, Curitiba, v. 11, n. 35, p. 159-171, 2022.
- MENDES, Constantino Cronemberger; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 3, p. 281-296, jul.-set. 2006. Disponível em: https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/5827/1/ARTIGO_EstimandoDemandaServi%c3%a7os.pdf.
- MENDES, Constantino Cronemberger; VASCONCELLOS, Ronaldo Ramos; NASCIMENTO, Igor Ferreira do. Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 19, p. 79-82, jul.-dez. 2018.
- MONASTERIO, Leonardo. O que é um problema regional? Uma nota preliminar. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 3, p. 7-13, dez. 2009.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- VINHAS, Letícia Pinto; TUPINAMBÁ, João Carlos Derzi. Cooperação intergovernamental em busca do desenvolvimento regional. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** 2011.



ENSAIOS

SEÇÃO II

Políticas Públicas no
Território: diversidade de
instrumentos e resultados

DIAGNÓSTICO E AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO (FCFs): ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O FNO, O FCO E O FNE¹

Ronaldo Ramos Vasconcellos²

Rodrigo Portugal³

Claudia Heck⁴

Gislaine Quaglio⁵

Guilherme Lopes⁶

Rafael Gonçalves Gumiero⁷

SINOPSE

O ensaio apresenta o balanço dos relatórios formulados para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), analisados de forma comparativa em dois movimentos: no primeiro, foram avaliados os pontos de similitudes; e, no segundo, foram apreciadas as diferenças da governança dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) para a implementação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A metodologia aplicada para examinar os dados qualitativos e quantitativos foi organizada pela análise em dimensões, formada pela história da trajetória institucional, pela governança e pela economia. Essas dimensões elucidam as experiências de políticas regionais e contextualizam o estado da arte da aplicação dos FCFs nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Palavras-chave: FCFs; governança dos FCFs; política regional; desenvolvimento regional.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art5>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail:* ronaldo.vasconcelos@ipea.gov.br.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; e economista no Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *E-mail:* rodrigo.portugal.costa@planejamento.gov.br.

4. Docente da Faculdade de Economia e pesquisadora do Núcleo de Pesquisas Econômicas e Socioambientais da Universidade Federal de Mato Grosso (NuPES/FE/UFMT). *E-mail:* claudia.heck@ufmt.br.

5. Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* gislaine.dmq@gmail.com.

6. Docente da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT. *E-mail:* guilherme.da.lopes@gmail.com.

7. Docente da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (PPGPAM/Unifesspa); e bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail:* gumiero@unifesspa.edu.br.

ABSTRACT

The essay presents an overview of the reports formulated for the Northern Constitutional Financing Fund (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO), the Northeastern Constitutional Financing Fund (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE), and the Central-Western Constitutional Financing Fund (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO), analyzed comparatively in two movements: the first evaluated the points of similarity, and the second assessed the differences presented by the reports, which were based on quantitative analyses of the financial resources of the Constitutional Financing Funds (Fundos Constitucionais de Financiamento – CFFs) and qualitative analyses regarding the governance structure of the CFFs for implementation in the Northern, Northeastern, and Central-Western regions. The methodology applied to analyze the reports was organized through analysis in dimensions, consisting of the dimension of the institutional trajectory history, the governance dimension, and the economic dimension. These dimensions clarify the experiences of regional policies and contextualize the state of the art of the application of the CFFs in the Northern, Northeastern, and Central-Western regions.

Keywords: CFFs; governance of the CFFs; regional policy; regional development.

1 INTRODUÇÃO

Este ensaio traz um balanço comparativo dos dados financeiros distribuídos pelos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nos anos 2010 até 2020. A análise optou em categorizar os dados coletados em dimensões, por abranger dados qualitativos e quantitativos obtidos por intermédio das superintendências e dos bancos responsáveis pela implementação dos fundos de financiamento, a saber a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia (Basa), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Banco do Nordeste (BNB), a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e o Banco do Brasil (BB).

O objetivo deste ensaio é elaborar um balanço dos FCFs, tidos como o principal instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a redução das desigualdades regionais atualmente em vigor. Este balanço considera os pontos de similitudes e as diferenças na governança dos FCFs, buscando compreender a distribuição espacial dos recursos nos territórios.

As referências utilizadas para apreciação dos dados foram oriundas do livro *Políticas Regionais no Brasil: governança nos Fundos Constitucionais de Financiamento*, organizado por Portugal e Vasconcelos (2025), nos capítulos formulados por Portugal (2025a; 2025b), Lopes e Quaglio (2025a; 2025b), Heck e Quaglio (2025) e Heck (2025).

A metodologia para realizar o balanço dos referidos relatórios foi balizada por dimensões de análise, caracterizadas pela dimensão da história da trajetória institucional, dimensão da governança e dimensão da economia, que permitiram avançar na sistematização do objetivo central deste ensaio, qual seja, de compreender as convergências e as divergências na formulação das diretrizes de governanças e, subsequentemente, na implementação dos recursos financeiros pelos FCFs em três regiões brasileiras, a Norte, a Nordeste e a Centro-Oeste.

2 A DIMENSÃO HISTÓRICA DA AGENDA DAS POLÍTICAS REGIONAIS DO BRASIL

Segundo Macedo (2023), as Constituições de 1934 e de 1946 podem ser posicionadas como pioneiras no tratamento da questão regional no Brasil ao dedicarem 3% do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a arrecadação de recursos direcionados a programas e projetos para as regiões Norte e Nordeste.

Apesar do viés tradicional relativo aos interesses dos agentes econômicos conservadores ligados à solução hidráulica no Nordeste, houve avanço na sistematização do tratamento da questão regional, pela valorização econômica da Amazônia, pela instituição do BNB, em 1952, e pela criação da Sudene, em 1959, em que foram estabelecidos novos degraus para a formulação de uma agenda de políticas regionais, concebidas sobre as problemáticas estruturas econômicas e sociais que fundaram as desigualdades regionais.

Na Amazônia, nos anos 1950, o ímpeto pelo planejamento para a superação das desigualdades regionais surgiu com a instalação do Banco da Amazônia, em 1952, e com a Superintendência do Plano de Valorização Econômica para a Amazônia (SPVEA), em 1954. A proposta de valorização econômica da Amazônia perpassou pela ocupação da terra e pela implementação de atividades econômicas diversificadas, tendo em vista ampliar a utilização de recursos naturais e, principalmente, buscando implementar uma economia pautada em uma atividade econômica em substituição à borracha.

Na esteira da ocupação da região central do Brasil e da Amazônia, em 1943, a criação da Fundação Brasil Central (FBC) representou o fortalecimento das instituições estatais, no contexto da Marcha para o Oeste, que trouxe iniciativas para ampliar a presença do Estado nacional no território, “seja por intermédio de empreendimentos colonizadores, pela redefinição oficial das fronteiras ou por projetos de migração controlada” (Maia, 2019, p. 897). Sua atuação focou a ocupação e a colonização de vastas áreas ainda pouco exploradas, promovendo infraestrutura, utilização de recursos naturais e incentivo à agropecuária e à indústria.

O ponto de similitude entre as experiências de planejamento na primeira metade do século XX para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste se deve à iniciativa do governo nacional ao estabelecer frentes de ocupação territorial, pela criação de superintendências e fontes de recursos financeiros para serem geridos pelos bancos regionais para a programação do planejamento econômico aliado às especificidades territoriais. Na região Centro-Oeste, a FBC ficou responsável pelo planejamento regional e, em 1968, foi substituída após a criação da Sudeco.

A partir de 1964, apesar de mudanças substanciais nas funções desempenhadas pelas superintendências nos governos militares, houve como ponto de convergência a perda de autonomia delas na formulação de políticas regionais. A Sudam, a Sudene e a Sudeco passaram a estar subalternizadas às intencionalidades do Ministério do Interior, o qual estava ancorado no Programa de Integração Nacional (PIN) e no Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra).

As mudanças que ocorreram na região Norte foram a extinção da SPVEA, em 1966, e, no ano seguinte, a criação da Sudam. A proposta de política regional da Sudam foi subsidiada pelo Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), com prioridade para a extração e a especialização produtiva de recursos naturais na Amazônia.

Na região Nordeste, houve mudança nas diretrizes para a aplicação do art. 34/18, substituído pelo Fundo de Financiamento do Nordeste (Finor). Na região Centro-Oeste, foi criada, em 1967, a Sudeco, a qual ficou vinculada aos programas setoriais relacionados aos seus recursos naturais.

Assim, na dimensão da história da trajetória institucional das superintendências enquanto instituições de planejamento regional, é possível constatar a importância que a Sudene assumiu na formulação de políticas regionais, principalmente no momento da sua criação pela Operação Nordeste, dado o caráter da estratégia de desenvolvimento regional, e pela sua recriação, por intermédio da Política Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), na definição de diretrizes e prioridades para a política macrorregional do Nordeste. Na região Norte, por sua vez, a dimensão da história da trajetória institucional está apresentada pelo curso das políticas regionais e do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), dando ênfase ao sistema de distribuição de recursos do financiamento para as atividades econômicas que corresponderam aos polos de exportação, pautadas em recursos naturais. Já no Centro-Oeste, a história da trajetória institucional indica que tanto a criação mais tardia da Superintendência de Desenvolvimento quanto a sua extinção precoce se refletiram no planejamento, por meio da maior autonomia federativa dos estados em formular programas e fundos de financiamento específicos para promover o desenvolvimento.

3 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA DOS FCFs

O sistema de governança dos FCFs está relacionado ao funcionamento regido pelos conselhos deliberativos, arena de concertação política das tomadas de decisão entre os governadores e o superintendente. A governança abrange a formulação e a implementação das tomadas de decisão, por intermédio da jurisdição regida pelas normativas para a aplicação dos fundos na implementação entre os entes federativos regionais.

Segundo Lopes e Quaglio (2025b), após a recriação da Sudene, em 2007, o art. 6º, da Lei Complementar nº 125/2007, e o Decreto nº 8.276/2014 instituíram a criação de comitês com funcionalidades de estabelecimento de diretrizes para a implementação do FNE. Na avaliação desses autores houve duplicação de funções entre o Comitê Regional de Articulação dos Órgãos e Entidades Federais e o Comitê de Articulação das Secretarias de Estado da Área de Atuação da Sudene. A atuação dos referidos comitês careceu de transparência, pela ausência de atas de reuniões, e requer aperfeiçoamento da estrutura normativa para a governança.

Ademais, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, instituiu a presidência do Conselho Deliberativo (CD) da Sudene aos ministros do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Ministério da Economia, na gestão Jair Bolsonaro, no período de 2019 a 2022, o que comprometeu a autonomia da Sudene pelo fato de a proposta de orçamento da superintendência ser centralizada no MDR. Essa ação esvaziou os espaços decisórios do CD da Sudene e a tomada de decisão foi centralizada no MDR.

Houve mudanças, de acordo com Lopes e Quaglio (2025b), em relação às prioridades dos investimentos do FNE. Foram publicadas resoluções a respeito da reformulação dos instrumentos e programações de governança e diretrizes prioritárias do FNE, com o objetivo de abranger atividades econômicas relativas à produção de soja, milho e algodão.

Na dimensão de governança, o FNO alinhou as normativas gestadas pela hierarquia da administração pública superior do Ministério da Integração e do Desenvolvimento

Regional (MIDR), perpassando pelas adequações de implementação da Sudam e do Basa. Portugal (2025b) apreciou a mudança no perfil das contratações do FNO a partir de 2016, por conta da reorientação das decisões no sistema de governança, que se desvencilhou da tradicional narrativa de que o referido fundo é guiado de acordo com a rentabilidade de mercado das atividades produtivas.

As principais mudanças constatadas por Portugal (2025b) foram em relação às prioridades setoriais e espaciais. As prioridades setoriais foram definidas pelo documento CD/Sudam com enfoque macrorregional, ao privilegiar os projetos da cadeia de biocombustíveis, porém, logo foram retiradas do planejamento anual. A partir de 2016, as prioridades setoriais foram vinculadas ao padrão da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 – Divisão. Do total de 87 setores existentes, passaram a ser selecionados entre 13 e 15 setores desde aquele ano, o que coloca em primeiro plano a seleção dos setores e com pouca relevância o planejamento regional, dadas as especificidades territoriais. As prioridades espaciais foram referenciadas pela tipologia da PNDR e faixa de fronteira, com a exclusão das mesorregiões diferenciadas como Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Xingu, Bico do Papagaio e Chapada das Mangabeiras (Portugal, 2025b).

Os programas e as linhas de financiamento definidos pelo sistema de governança do Basa foram divididos em cinquenta linhas de crédito ofertadas e em sete programas de financiamento, que atuam em conjunto com o FNO: i) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (FNO-Pronaf); ii) Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (FNO-Amazônia Sustentável); iii) Programa de Financiamento em Apoio à Agricultura de Baixo Carbono e à Manutenção e Recuperação da Biodiversidade Amazônica (FNO-ABC/Biodiversidade); iv) Programa de Financiamento às Micro e Pequenas Empresas e Microempreendedores Individuais (FNO-MPEI); v) Programa de Financiamento Estudantil (FNO-Fies); vi) Programa de Financiamento ao Microcrédito Produtivo Orientado (FNO-MPO); e vii) Programa de Financiamento em Apoio à Infraestrutura (FNO-Infra) (Portugal, 2025b).

Na dimensão da governança do FCO, segundo a análise de Heck (2025), é possível destacar a governança ampliada pela presença dos Conselhos de Desenvolvimento Estaduais (CDEs), que protagonizaram os espaços deliberativos após a extinção da Sudeco e, posteriormente, mantiveram a centralidade no processo de deliberação de tomadas de decisão na organização das prioridades do FCO. Subjacente à autonomia decisória das Unidades Federativas do Centro-Oeste, há fragilidade da arena deliberativa formada pelo CD, no que se refere às tomadas de decisão de caráter macrorregional. Outro aspecto relevante no FCO é a implementação da Lei nº 14.227/2021 e a Portaria MDR nº 3.025/2021, que definiram o repasse de recursos para operações de crédito, ampliando a possibilidade de participação de instituições bancárias credenciadas para operar com recursos do FCO, como o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), entre outros bancos privados.

No Centro-Oeste, a dimensão da governança abordou a relação federativa entre o sistema de governança implementado pela Sudeco, por intermédio do CD, e a jurisdição dos CDEs quanto aos governos estaduais do Centro-Oeste como um ponto de inflexão em relação à governança exercida por outras superintendências. Na ausência de um banco regional na operação do fundo, o primeiro regimento interno do CD/FCO, de 30 de julho de 1997, instituiu que a secretaria executiva desse conselho indicaria, por meio de pareceres sobre as cartas, consulta para a solicitação dos recursos, com atendimento das diretrizes e prioridades regionais – função esta que passou a ser desempenhada pelos conselhos estaduais

a partir de 2003. Tal condição fortaleceu o papel dos estados na arena decisória do FCO e, mesmo diante da recriação da Sudeco, esse espaço mantém-se como parte da hierarquia do processo decisório (Heck, 2025).

Em síntese, o sistema de governança atualmente praticado pelo FCO no Centro-Oeste possui duas arenas determinantes no que concerne à maior autonomia no processo decisório de articulação do fundo com as prioridades elencadas por cada uma dessas instituições. A primeira é denominada técnica, representada pelos técnicos responsáveis pela execução da política, e a segunda é denominada política, definida pela maior participação dos governos estaduais no processo de decisão.

Resumidamente, temos importantes mudanças no sistema de governança dos conselhos deliberativos da Sudene e da Sudam, que ocorreram nos anos 2010. Houve adequação no sistema de governança pela Sudam em relação à hierarquização das normativas e diretrizes da PNDR em seus programas do FNO. No caso da Sudene, houve esvaziamento da participação dos governadores estaduais no CD. Em 2019, a proposta orçamentária anual da Sudene foi centralizada no MDR, e houve mudanças nas resoluções da revisão e definição das programações e diretrizes prioritárias do FNE. No FCO foi constatada autonomia nas deliberações pela estrutura de governança dos CDEs, enquanto a arena decisória tradicional do CD da Sudeco possui baixa participação dos governadores estaduais.

4 A DIMENSÃO ECONÔMICA DOS FCFs E AS TENDÊNCIAS IMPLEMENTADAS PELOS RECURSOS FINANCEIROS NAS REGIÕES

Os dados dos FCFs foram apreciados por intermédio dos relatórios dos FCFs, relacionados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os dados do FNE foram avaliados por Lopes e Quaglio (2025a), que encontraram inconsistência na alocação de recursos financeiros para municípios, classificados segundo a tipologia da PNDR de baixa e estagnada renda, ao passo que foi constatada a concentração de financiamentos em municípios de renda dinâmica e em empreendimentos de grande porte. Do ponto de vista normativo, cabe ao conselho formado pelo CD reconfigurar os dispositivos normativos que podem estar influenciando a arregimentação do FNE por tomadores de empréstimo do fundo pelos empreendimentos de grande porte, em detrimento dos de micro e pequeno porte, dificultando a redução das assimetrias territoriais.

No período de 1995 a 2020, segundo Lopes e Quaglio (2025a), a análise da programação e a implementação de recursos do FNE indicaram Bahia, com 25,8%, Ceará, com 14,3%, e Pernambuco, com 13,2%, como estados que historicamente mais centralizaram o crédito do FNE. Porém, é possível apontar que nos últimos anos houve expansão das atividades agropecuárias nos estados do Maranhão, com R\$ 33.886.384.111 bilhões, representando 10,9% do valor total contratado; Piauí, com R\$ 25.342.178.869 bilhões, correspondentes a 8,1% do valor total contratado; e Bahia, com R\$ 80.412.160.183 bilhões, conforme o percentual supracitado. Juntos com Tocantins, estes estados formam a área denominada Matopiba, especializada na produção de grãos para exportações. Em contrapartida, nas Unidades Federativas do Ceará, do Espírito Santo, de Minas Gerais, da Paraíba, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte, a contratação de recursos financeiros do FNE ficou aquém da programação. Os casos de Alagoas, que recebeu R\$ 12.825.992.810 bilhões, e Sergipe, que contratou R\$ 12.999.216.987 bilhões, estiveram aquém das contratações programadas, com menos de 4,5% do total das contratações por estado, abaixo do mínimo legal.

Ainda no quesito programação e contratação, em relação especificamente à PNDR, é possível cotejar que houve aproximação das metas estabelecidas mediante a contratação acima do programado, excedendo em alguns casos as metas. A aplicação do FNE para atender às metas da PNDR foi incisiva nos quesitos apoio a arranjos produtivos locais, a espaços prioritários da PNDR, Pronaf, mini e pequenos produtores rurais e micro e pequenas empresas, sub-regiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride) de Petrolina (Pernambuco) e Juazeiro (Bahia) e ao semiárido. O FNE conseguiu atingir as metas que foram propostas de acordo com os programas, principalmente no Pronaf, FNE Rural, FNE Irrigação e FNE Inovação (Lopes e Quaglio, 2025a).

A apreciação do FNO considerou os anos 2011 até 2021 e nela foi constatado por Portugal (2025a) que houve aumento nas contratações de R\$ 1 milhão a R\$ 10 milhões a partir de 2017, concomitantemente à queda de contratação na faixa de valor de R\$ 200 mil a R\$ 500 mil. Adicionalmente, foi constatado que houve queda dos valores contratados do Pronaf. Em 2012, o programa disponibilizou o maior volume de crédito contratado, R\$ 1,3 bilhão, representando quase 30% do volume total contratado do FNO, enquanto em 2021 o valor caiu para R\$ 508 milhões, o equivalente a menos de 5% do mesmo fundo. Em contrapartida, outros setores aumentaram significativamente, como no caso da atividade agropecuária e das atividades de infraestrutura, que contrataram mais de R\$ 3,8 bilhões em 2020.

A análise considerou o percentual de contratações por tipologia da PNDR. As microrregiões de alta renda detinham metade das contratações no início dos anos 2010. Posteriormente, houve redução da participação das microrregiões de alta renda no percentual de alocação de recursos do FNO. A tipologia estagnada foi a maior beneficiada e, mais adiante, com a mudança das tipologias, a média se sobressaiu. As microrregiões de baixa renda mantiveram em torno de 10% do volume de recursos ao longo dessa década (Portugal, 2025a).

No que diz respeito às contratações por Unidade Federativa, houve queda no Amazonas; em relação à indústria, enquanto o Pará manteve estável o ritmo durante a seriação histórica, Tocantins surgiu como destaque, pois mobilizou os recursos para as atividades produtivas em agropecuária. Já Rondônia se estabeleceu com o perfil de financiamento de atividades econômicas especializadas em agropecuária.

Segundo Heck e Quaglio (2025), a aplicação dos recursos financeiros do FCO na dimensão econômica considerou os números de contratações e de operações, no período de 1995 a 2021. O valor das contratações por setor está dividido com protagonismo do setor rural, com 89,4% de 1995 até 1999. Porém, apesar de esse percentual ter caído, manteve-se na dianteira, com 73,1% nos anos 2020 e 2021. Por sua vez, o setor empresarial, que inicialmente representava apenas 10,3% do valor das operações contratadas (1995-1999), ampliou sua participação entre 2010 e 2014, atingindo 48,6% do total, sofrendo posteriormente uma retração significativa, caindo para 26,8% entre 2020 e 2021. Dessa maneira, quanto ao número de operações, essa distribuição é favorável para o setor rural, em 99,2%, de 1995 até 1999, sendo reduzida para 67,5%, de 2020 até 2021. Paralelamente, o setor empresarial subiu de 0,8%, nos anos de 1995 até 1999, para 32,5%, no período de 2020 a 2021.

No setor empresarial, entre as atividades que receberam recursos no período de 1995 até 2021, se destacou a de comércio e serviços, com 74,3% do número de operações e 48,4% do valor de contratações, seguida pela atividade em desenvolvimento industrial, composta

por 18,6% do número de operações e 35,2% do valor contratado. A linha de financiamento no setor rural com maior número de operações foi a de desenvolvimento rural, com 25,4%, representando 71,2% do volume de recursos financiado. Por sua vez, as operações do Pronaf somaram 68,9% das operações e 19,2% do volume dos contratos, com uma queda expressiva a partir de 2018 (Heck e Quaglio, 2025).

Nos anos de 2007 a 2017, a distribuição das contratações do FCO em relação à tipologia da PNDR nas microrregiões de alta renda foi representada por 45,9% do montante total contratado; nas microrregiões dinâmicas foram contratados 20,2%; e nas microrregiões estagnadas, 33,9%. As microrregiões de alta renda sobressaem em momentos em que a dinâmica econômica é aquecida, capturando os créditos do FCO (Heck e Quaglio, 2025).

A análise de Heck e Quaglio (2025) considerou, ainda, outros aspectos das operações contratadas, como: i) o porte dos tomadores, que tem ampliado a participação de empresas menores; ii) o crescimento das operações de repasses por meio de bancos cooperativos e agências de fomento, que promovem uma maior capilaridade do financiamento; e iii) o aumento do valor médio das operações (*ticket* médio), que pode dificultar o acesso ao crédito para pequenos tomadores, especialmente nas regiões prioritárias da PNDR.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio buscou apreciar as convergências e divergências entre as três dimensões intituladas histórica, institucional e econômica, na governança e na implementação dos FCFs. É plausível observar algumas tendências na alocação dos FCFs entre 2010 e 2020.

Uma primeira é em relação às tendências que os investimentos realizados têm provocado nos territórios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. O primeiro aspecto foi que a capilarização dos FCFs utilizou como importante instrumento de capitalização os ramais de infraestrutura logística, privilegiando espaços com maior aderência às redes rodoviária, ferroviária e portuária, interligando os estados e as regiões.

O segundo aspecto foi a formação de capital pelos FCFs fortalecida em municípios pequenos, destoando das tradicionais redes urbanas de cidades médias ou capitais sub-regionais, de modo que as atividades rurais nestas circunstâncias têm grande protagonismo para a aplicação do recurso financeiro dos fundos. O terceiro aspecto é acerca da rede de distribuição das agências, formadas principalmente em municípios médios, privilegiando o uso do recurso para atividades não rurais, como serviço e comércio.

Outra tendência é em relação à estrutura de governança dos FCFs, na qual foi constatado o enfraquecimento dos CDs, possivelmente em decorrência das dificuldades na implementação da PNDR, combinada à fragilidade da recriação das superintendências de desenvolvimento regional. A engenharia institucional dos FCFs está condicionada ao fortalecimento do MIDR para legitimar como prioridade entre as suas ações a PNDR, e, por intermédio das suas diretrizes acerca das desigualdades territoriais, formular normativas para operacionalizar os FCFs, sendo robustecida pelo diálogo com as superintendências regionais em setores e territórios prioritários no interior do Brasil.

REFERÊNCIAS

- HECK, C. R. O planejamento do desenvolvimento regional e a governança do Fundo Constitucional do Centro-Oeste. *In*: PORTUGAL, R.; VASCONCELOS, R. (Org.). **Políticas regionais no Brasil: governança nos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: Ipea, 2025. No prelo.
- HECK, C. R.; QUAGLIO, G. Análise das contratações e da distribuição espacial dos recursos do Fundo de Financiamento do Centro-Oeste. *In*: PORTUGAL, R.; VASCONCELOS, R. (Org.). **Políticas regionais no Brasil: governança nos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: Ipea, 2025. No prelo.
- LOPES, G. C. L. de A.; QUAGLIO, G. Um diagnóstico das contratações do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). *In*: PORTUGAL, R.; VASCONCELOS, R. (Org.). **Políticas regionais no Brasil: governança nos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: Ipea, 2025a. No prelo.
- _____. Avaliação da estrutura de governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. *In*: PORTUGAL, R.; VASCONCELOS, R. (Org.). **Políticas regionais no Brasil: governança nos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: Ipea, 2025b. No prelo.
- MACEDO, F. C. de. **Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI**. Campina Grande: EDUEPB, 2023.
- MAIA, J. M. E. Fronteiras e *state-building* periférico: o caso da Fundação Brasil Central. **Varia História**, v. 35, n. 69, p. 895-919, set./dez. 2019.
- PORTUGAL, R. Panorama recente do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). *In*: PORTUGAL, R.; VASCONCELOS, R. (Org.). **Políticas regionais no Brasil: governança nos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: Ipea, 2025a. No prelo.
- _____. Sistema de Governança do FNO: o planejamento enquanto orientação das etapas. *In*: PORTUGAL, R.; VASCONCELOS, R. (Org.). **Políticas regionais no Brasil: governança nos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: Ipea, 2025b. No prelo.

UMA ANÁLISE SOBRE A INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA NAS REGIÕES BRASILEIRAS NO PERÍODO 2016-2023¹

Márcio Bruno Ribeiro²

SINOPSE

O artigo apresenta evidências sobre a intermediação financeira nas regiões brasileiras para os anos de 2016 a 2023, encontradas ao se avaliar a dinâmica dos depósitos bancários e das operações de crédito dos bancos comerciais atuantes no país. Os resultados obtidos sugerem uma maior intermediação financeira no interior das regiões e uma diferença de atuação entre os bancos públicos (federais e regionais) e privados nas regiões, com maior protagonismo dos primeiros no Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

Palavras-chave: intermediação bancária; vazamento de depósitos; desigualdade regional.

ABSTRACT

This article presents evidence on financial intermediation in Brazilian regions for the period 2016-2023, found when evaluating the dynamics of bank deposits and credit operations of commercial banks operating in the country. Our results showed a greater financial intermediation within the regions and a difference in performance between public (federal and regional) and private banks in the regions, with greater protagonism of the former in the North, Northeast, Central West and South.

Keywords: banking; leaking deposits; regional inequality.

1 INTRODUÇÃO

O sistema bancário nacional está estruturado a partir da concentração das matrizes dos bancos nos maiores centros urbanos e da dispersão das suas agências pelo restante do país, o que sugere que parte das desigualdades econômicas nos níveis local, estadual ou regional pode estar associada com os fluxos monetários existentes no território. Assim, uma vez que os recursos financeiros podem circular livremente pelo país na busca das melhores oportunidades de investimento, retorno e risco, a existência de depósitos bancários em determinada

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art6>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: marcio.ribeiro@ipea.gov.br.

localidade, estado ou região não necessariamente implica a realização de operações de crédito nesses mesmos lugares, possibilitando a ocorrência dos fluxos tanto dentro como entre as regiões brasileiras.

Estudos acadêmicos relativamente recentes avaliaram as transferências de recursos financeiros no território a partir da análise dos dados contábeis das instituições bancárias atuantes no país. Lima e Resende (2008) utilizaram um índice sintético ponderado como medida da desigualdade entre depósitos e créditos bancários para os estados brasileiros durante o período 1994-2000, evidenciando uma intensidade moderada dos fluxos financeiros, em grande parte por causa da atuação dos bancos privados. Romero e Jayme Junior (2013) avaliaram a atuação dos bancos públicos e privados quanto à motivação do crédito nas regiões brasileiras, atestando a maior influência dos primeiros entre os anos de 2001 e 2006. Sorgato e Ferreira Júnior (2014) e Pessoa e Braga (2018) analisaram o vazamento de depósitos bancários nos estados com base na abordagem pós-keynesiana, que atribui a migração de recursos financeiros pelo território ao diferencial de preferência por liquidez entre regiões com distintos estágios de desenvolvimento. Os resultados desses dois estudos – com dados para os períodos 2001-2010 e 2000-2014, respectivamente – indicaram transferências de depósitos das regiões Norte e Nordeste para as demais, influenciadas principalmente pela maior preferência por liquidez dos bancos nessas duas regiões.

Além dos estudos mencionados, duas análises realizadas no âmbito do Banco do Nordeste do Brasil avaliaram a dinâmica da intermediação financeira nos níveis nacional e regional. Martins e Valente Junior (2018) verificaram uma transferência significativa de depósitos bancários do Nordeste para o financiamento de operações de crédito em outras regiões entre 2007 e 2012, com a reversão dessa situação em 2013 e 2014. As informações apresentadas pelos autores também apontaram que o Banco do Nordeste atuou de forma diferenciada no período analisado, destinando às suas concessões de crédito um volume de recursos superior às suas captações. Posteriormente, Almeida e Valente Junior (2019) ampliaram a análise de Martins e Valente Junior (2018) até 2018, atestando as mudanças nas dinâmicas da intermediação financeira no Norte e no Nordeste a partir de 2012 e 2013, respectivamente, quando os saldos das operações de crédito superaram os depósitos bancários nessas regiões.

Nesse contexto, este artigo apresenta evidências atualizadas sobre a intermediação financeira nas regiões brasileiras, referentes ao período 2016-2023. Tomando como base o mesmo indicador utilizado nas análises de Martins e Valente Junior (2018) e Almeida e Valente Junior (2019), foram obtidos os valores por região e suas desagregações por segmento público e privado e por instituição bancária estatal. Os resultados permitiram analisar a dinâmica da intermediação financeira nas regiões e as distintas formas de atuação entre os bancos públicos e privados.

2 INDICADOR DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA E SEUS RESULTADOS NO PERÍODO 2016-2023

O indicador considerado nesta análise é o mesmo utilizado em Martins e Valente Junior (2018) e Almeida e Valente Junior (2019), sendo calculado pela razão entre os depósitos bancários e as operações de crédito. Essa escolha pode ser justificada pela inclusão das principais variáveis relacionadas à intermediação de recursos financeiros por parte dos bancos e pela simplicidade de interpretação, uma vez que um valor maior (menor) do que a unidade sugere menor (maior) intermediação local e transferências de recursos para (recebimentos de recursos de) outras regiões.

O cálculo do indicador foi obtido a partir de informações extraídas da base de dados Estatística Bancária Mensal por Município (Estban), disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (BCB). Essa base contempla a posição mensal dos saldos das principais rubricas de balancetes dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial, por município. No caso, foram utilizadas as rubricas de operações de crédito (verbetes 160) depósitos à vista (verbetes 401 a 419), depósitos a prazo (verbetes 420) e os depósitos de poupança (verbetes 432), nas posições de dezembro de cada ano.³ Os valores por região geográfica foram obtidos pela agregação simples dos valores de seus respectivos municípios.

TABELA 1
Relação depósitos bancários/operações de crédito por regiões geográficas no período 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Norte	0,72	0,78	0,81	0,62	0,94	0,77	0,67	0,61	0,74
Nordeste	0,86	0,93	0,95	0,82	1,16	0,99	0,95	0,94	0,95
Centro-Oeste	0,50	0,52	0,57	0,46	0,63	0,57	0,67	0,77	0,59
Sudeste	0,49	0,58	0,64	0,80	0,75	0,74	0,72	0,79	0,69
Sul	0,79	0,87	0,92	0,77	1,07	0,98	0,88	0,88	0,89
Brasil	0,56	0,64	0,69	0,72	0,81	0,77	0,75	0,81	0,72

Fonte: Estan/BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>.
Elaboração do autor.

Os valores do indicador para os anos de 2016 a 2023 estão apresentados na tabela 1. De forma geral, esses valores estiveram predominantemente abaixo da unidade (1,00), indicando que as operações de crédito superaram os depósitos bancários no interior de todas as regiões durante a maior parte do período. O Centro-Oeste apresentou a menor média no período (0,59), o que sugere que os bancos têm utilizado outras fontes de recursos, além dos depósitos, para financiar atividades relacionadas ao setor agrícola nessa região. Por outro lado, os maiores valores médios foram observados no Nordeste (0,95) e no Sul (0,89), o que pode indicar maior cautela ou propensão a emprestar por parte dos bancos nessas regiões.

Quanto à evolução ao longo dos anos, todas as regiões apresentaram elevações nos valores do indicador entre 2016 e 2018, seguido de quedas em 2019, exceto o Sudeste. O ano de 2020 foi marcado pelos maiores aumentos do indicador e por seus valores máximos nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, sugerindo que a dinâmica do crédito foi inferior à dos depósitos bancários devido às incertezas decorrentes da pandemia da covid-19. Os anos de 2021 a 2023 são caracterizados por distintos comportamentos. O indicador diminuiu de valor no Norte, no Nordeste e no Sul, apontando uma retomada do crédito em relação aos depósitos, enquanto subiu no Centro-Oeste e no Sudeste.

3. Conforme ressaltado em Martins e Valente Junior (2018) e Almeida e Valente Junior (2019), as operações de crédito contabilizadas na base Estban não consideram aquelas financiadas com recursos governamentais, como é o caso dos empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos fundos constitucionais de financiamento. Da mesma forma, também não são consideradas as transferências constitucionais e voluntárias que chegam aos entes federados via depósitos bancários.

TABELA 2

Relação depósitos bancários/operações de crédito por regiões geográficas e segmento bancário no período 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Norte – público	0,59	0,63	0,65	0,62	0,70	0,58	0,50	0,44	0,59
Norte – privado	2,32	2,61	2,57	2,30	3,18	2,47	2,25	2,25	2,49
Nordeste – público	0,78	0,80	0,81	0,82	0,87	0,75	0,72	0,70	0,78
Nordeste – privado	1,37	1,73	1,78	2,61	3,38	2,78	2,59	2,72	2,37
Centro-Oeste – público	0,47	0,45	0,48	0,46	0,49	0,44	0,58	0,69	0,51
Centro-Oeste – privado	0,70	1,18	1,26	1,20	1,52	1,34	1,23	1,25	1,21
Sudeste – público	0,65	0,67	0,71	0,80	0,86	0,82	0,76	0,78	0,75
Sudeste – privado	0,41	0,53	0,60	0,59	0,72	0,71	0,71	0,80	0,63
Sul – público	0,71	0,73	0,76	0,77	0,81	0,72	0,63	0,63	0,72
Sul – privado	1,09	1,48	1,62	1,53	1,92	1,91	1,76	1,75	1,63
Brasil – público	0,65	0,66	0,69	0,72	0,78	0,70	0,68	0,70	0,70
Brasil – privado	0,48	0,62	0,70	0,69	0,84	0,82	0,81	0,90	0,73

Fonte: Estban/BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>.
Elaboração do autor.

Em termos totais, para o Brasil, o indicador apresentou crescimento entre 2016 e 2020, reduções em 2021 e 2022 e novo aumento em 2023. Grande parte desse comportamento pode ser explicada pela dinâmica da intermediação financeira na região Sudeste, que, segundo os dados analisados, concentrou em média 63% do total dos depósitos e 65% do total dos créditos bancários no período 2016-2023. No outro extremo, a região Norte apresentou menos de 3% desses totais.

Uma extensão dessa análise é a desagregação do indicador por segmentos bancários público e privado, permitindo identificar possíveis diferenças de atuação entre eles. A tabela 2 apresenta os valores para o período considerado com a referida desagregação. Os resultados indicam que os bancos públicos destinaram às operações de crédito um volume de recursos superior ao de seus depósitos bancários nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, novamente sugerindo a captação de recursos externos por parte desses bancos. A diferença de atuação em relação ao segmento privado se mostrou mais significativa nas regiões Norte e Nordeste, que apresentaram as maiores médias para o segmento privado (2,49 e 2,37, respectivamente) e valores inferiores à unidade para o segmento público. No caso do Sudeste, ocorreu o inverso, com um maior protagonismo no crédito por parte dos bancos privados na maior parte do período.

Quanto à evolução ao longo do período, é possível verificar que os valores máximos dos indicadores nos dois segmentos foram registrados em 2020 nos casos do Norte, Nordeste e Sul, novamente apontando uma redução relativa do crédito no primeiro ano da pandemia. De um modo geral, houve um aumento dos valores dos indicadores nos dois segmentos entre 2016 e 2020, seguida de trajetórias descendentes até 2023.

TABELA 3

Relação de depósitos bancários/operações de crédito por bancos públicos no período 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Banco do Brasil	0,55	0,57	0,60	0,66	0,74	0,72	0,73	0,74	0,67
Caixa Econômica Federal	0,69	0,68	0,71	0,72	0,74	0,63	0,57	0,61	0,67
Banco da Amazônia	0,60	0,81	1,00	0,88	0,89	0,51	0,40	0,41	0,69
Banco do Nordeste do Brasil	0,62	0,77	0,83	0,76	0,75	0,59	0,78	0,78	0,73
Banco de Brasília	0,97	1,12	1,29	1,21	1,11	0,93	0,92	0,97	1,06
Banco do Estado do Espírito Santo	2,31	2,41	2,45	2,61	2,91	2,75	2,44	2,28	2,52
Banco do Estado do Pará	1,00	1,17	1,02	0,99	1,23	1,18	1,14	0,93	1,08
Banco do Estado do Rio Grande do Sul	1,38	1,45	1,44	1,42	1,55	1,48	1,27	1,22	1,40
Banco do Estado de Sergipe	1,35	1,54	1,62	1,48	1,78	1,67	1,68	1,69	1,60

Fonte: Estban/BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>.
Elaboração do autor.

Uma vez verificada a distinta atuação dos bancos públicos quanto à maior alocação de recursos em operações de crédito, buscou-se investigar possíveis diferenças adicionais por instituição desse segmento. Os valores dos indicadores para os nove bancos públicos que compuseram o setor no período estão apresentados na tabela 3. Os menores valores (média de 0,67 no período) foram verificados para o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, bancos federais com agências por todo o território nacional. Logo em seguida, com médias de 0,69 e 0,73, estão o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, voltados para o desenvolvimento de regiões específicas.⁴ Por outro lado, os bancos estaduais do Distrito Federal, do Espírito Santo, do Pará, do Rio Grande do Sul e de Sergipe, com a predominância de agências nos municípios dessas Unidades Federativas e nas suas vizinhanças, apresentaram valores médios superiores à unidade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências apresentadas no artigo indicaram que as operações de crédito superaram os depósitos bancários no interior de todas as regiões brasileiras durante a maior parte do período 2016-2023, sugerindo uma maior intermediação financeira nessas áreas, com os bancos concedendo volumes de financiamento superiores às suas captações. Essas evidências estão em linha com aquelas encontradas em Almeida e Valente Junior (2019), que reportaram uma tendência de mudanças na dinâmica da intermediação financeira nas regiões Norte e Nordeste a partir do início dos anos 2010.

Também ficou evidenciada a diferença de atuação entre os bancos públicos e privados no período recente. Nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, os bancos públicos destinaram às operações de crédito um volume de recursos superior em relação aos seus depósitos, enquanto os empréstimos dos bancos privados se mostraram inferiores aos seus encaixes. No caso do Sudeste, houve um maior protagonismo relativo no crédito por parte dos bancos privados. Esses resultados estão em linha com aqueles encontrados por Romero e Jayme Junior (2013), que atestaram o protagonismo dos bancos públicos federais quanto a uma oferta de crédito menos desigual nas regiões brasileiras.

4. Segundo as informações contidas na base Estban para o período considerado, o Banco da Amazônia possui agências nos municípios da região Norte e em poucas localidades do Maranhão e do Mato Grosso. Além da sua região de atuação, o Banco do Nordeste possui agências em alguns municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Apesar das limitações do artigo, no sentido de que os resultados obtidos com o indicador proposto não permitem evidenciar relações de causalidade, é possível verificar a continuidade de uma situação de desigualdade financeira regional – ainda que atenuada no período recente – e constatar a necessidade de políticas públicas que possam revertê-la. Nesse sentido, além da concessão de crédito, os bancos públicos federais e regionais poderiam atuar na melhoria da infraestrutura financeira local e na promoção da transparência da informação e redução de risco nas regiões periféricas, de forma a torná-las mais atrativas ao financiamento privado.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. W. R.; VALENTE JUNIOR, A. S. A transferência de recursos financeiros do Nordeste 2007-2018. **BNB Conjuntura Econômica**, 2019. (Edição Especial 15 Anos).
- LIMA, M.; RESENDE, M. Banking and regional inequality in Brazil: an empirical note. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 4, p. 669-677, 2008.
- MARTINS, A. D. O.; VALENTE JUNIOR, A. S. Dinâmica da intermediação financeira no Nordeste. In: ALVES, M. O.; VALENTE JUNIOR, A. S. (Org.). **Mosaico da economia nordestina**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2018.
- PESSOA, F. M. C.; BRAGA, M. J. Intermediação financeira e vazamento de recursos: a experiência brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 1, p. 25-44, 2018.
- ROMERO, J. P.; JAYME JUNIOR, F. G. Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001-06). **Ensaio FEE**, v. 34, n. 1, p. 253-286, 2013.
- SORGATO, L. A. A.; FERREIRA JÚNIOR, R. R. Desigualdade financeira regional: vazamento de depósitos no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 2, p. 17-31, 2014.

TRABALHOS PREPARATÓRIOS PARA ATUALIZAÇÃO DO IVS A PARTIR DO CENSO DEMOGRÁFICO 2022: PRIMEIROS PASSOS¹

Laura Cristina Melo Teixeira²

Julia Frederica Effgen³

Armando Palermo Funari⁴

SINOPSE

Pela primeira vez desde seu lançamento, há uma década, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) receberá o aporte de novos dados censitários, advindos da edição de 2022 do Censo Demográfico do IBGE. Este trabalho oferece uma primeira atualização sobre os trabalhos preliminares promovidos pela equipe do IVS para a produção de seus resultados, organizados, nesta oportunidade, em três frentes: a internalização dos procedimentos, originalmente concebidos em rede, com participação de outras instituições; a compatibilidade das variáveis necessárias ao cálculo do índice diante da necessária adaptação de seus indicadores; e os trabalhos de análise territorial, com a inclusão de cinco novos municípios à base de dados.

Palavras-chave: vulnerabilidade social; índices e indicadores; atualização.

ABSTRACT

For the first time since its launch a decade ago, the Social Vulnerability Index will receive the input of new census data from the 2022 edition of the IBGE Demographic Census. This paper provides a first update on the preliminary efforts carried out by the IVS team to produce its results, focusing on three efforts: the internalization of procedures originally designed and worked upon by a network, with the participation of other institutions; the compatibility of the variables necessary for calculating the index in relation to the required adaptation of its indicators; and a territorial analysis work, with the inclusion of five new municipalities in its database.

Keywords: social vulnerability; indexes and indicators; update.

1 DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art7>

2. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail:* laurateixeiracm@gmail.com.

3. Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* juliaeffgen@gmail.com.

4. Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* armandopfunari@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é um índice territorial sintético que visa dar elementos para o acompanhamento e a formulação de políticas públicas no Brasil. Com uma trajetória que, neste ano, completa uma década desde seu lançamento em plataforma própria, o IVS foi elaborado no contexto de um esforço de pesquisa em rede (Rede Ipea), voltado inicialmente para a atualização do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), buscando oferecer uma leitura complementar ao que então se obteve como seus principais resultados (Costa, 2023). Como diferencial, o IVS buscou se afastar dos efeitos registrados pela incorporação de forma direta de resultados monetários, como a renda *per capita*, priorizando aspectos sociais a partir de uma lógica de “ausência ou insuficiência de ativos” (Costa *et al.*, 2018, p. 16) ou atributos com possibilidade de atuação do Estado, em seus diferentes níveis administrativos.

O Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS) foi, então, concebido como parte do projeto Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, a partir de um esforço debruçado sobre os dados dos Censos Demográficos, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), oferecendo resultados municipais, metropolitanos, estaduais e nacionais. Nesse ímpeto, logrou produzir, ainda, resultados intramunicipais para municípios metropolitanos, por meio da criação das unidades de desenvolvimento humano (UDHs), territorialidade advinda do manuseio e agrupamento de setores censitários, de forma análoga às áreas de ponderação do Censo Demográfico, porém com aplicação de critérios mais homogêneos para padrões de renda e de ocupação.

Nos anos subsequentes ao seu lançamento, os esforços de pesquisa do AVS rapidamente se voltaram para sanar a demanda recorrente por resultados com periodicidade anual, exigindo adaptação dos dados censitários àqueles disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, inicialmente no seu formato anual e, posteriormente, na atual configuração, contínua. Dessa forma, pelo menos até recentemente, a equipe associada ao projeto vinha prioritariamente trabalhando nas atualizações anuais e sua inerente necessidade de revisão de disponibilidade e adaptação de variáveis, além de melhorias na plataforma do AVS e esforços prospectivos para novas fontes de dados. Com a realização do Censo Demográfico 2022, foi iniciado o planejamento para as ações preliminares e trabalhos preparatórios para calcular os resultados do IVS para essa edição.

De início, são diversas as frentes que compõem o desafio de atualização a partir da publicação do Censo Demográfico mais recente. Este esforço de síntese oferece uma visão sobre a parcela cujo avanço foi realizado, a partir das informações disponibilizadas pelo IBGE, seguindo seu calendário de divulgação. São relatados, aqui, os percursos preliminares em três sentidos: i) estruturação de rotinas computacionais do IVS; ii) comparação de indicadores; e iii) atualização territorial. Em primeiro lugar, são relatados os trabalhos de internalização de todas as etapas do processamento do IVS a partir do censo, uma vez que os recursos iniciais ancorados nos dados censitários foram realizados originariamente, como apontado, em rede, com participação de outras instituições, arranjo atualmente inexistente. Dessa forma, muitos insumos foram oferecidos e incorporados ao processamento do índice pela equipe do AVS do Ipea e, no momento, busca-se aproximar, ao máximo, o novo cálculo dos seus parâmetros originais, dado que há insumos incontornáveis do IBGE. A próxima seção, após esta introdução, vai delinear as ações voltadas a esse fim. Na terceira seção, apresenta-se o resultado do confronto de variáveis dos dicionários censitários das edições de 2010 e 2022 para a obtenção dos indicadores que integram o cálculo do IVS, apontando as possibilidades

e as limitações para se replicar o cálculo de indicadores para a versão mais recente do censo e os caminhos adotados para se contornarem os bloqueios encontrados. A quarta seção, antes das considerações finais, é voltada para a questão territorial, identificando novos municípios que passarão a integrar a base do AVS.

Vale apontar que os resultados por áreas de ponderação (agrupamento de setores censitários) para todas as variáveis do questionário da amostra do Censo Demográfico 2022, principal fonte para os cálculos finais do IVS, não foram ainda disponibilizados, de modo que o que segue se configura em estudos preliminares, que passarão posteriormente por validação.

2 PREPARAÇÃO COMPUTACIONAL DO IVS PARA O CENSO 2022

A etapa de internalização dos cálculos do IVS tem como objetivo estruturar as rotinas computacionais do índice baseado em dados do censo. Além disso, garantir que os insumos para produção do IVS e seus resultados sejam plenamente reproduzíveis e amplamente documentados é um dos princípios motivadores desta frente de trabalho.

Os algoritmos, inicialmente feitos no *software* SAS pela equipe da Fundação João Pinheiro (FJP), estão sendo desenvolvidos agora em linguagem R. Devido ao grande e crescente volume de dados presente nos Censos Demográficos, impulsionado pelo aumento populacional de 2000 a 2022, uma preocupação central é a eficiência computacional. Isso posto, as bibliotecas Arrow e Data.Table são as principais sendo utilizadas para os tratamentos e as operações na base de dados, garantindo rapidez e baixo uso de recursos computacionais.

A primeira etapa dessa rotina, a importação de dados, está sendo feita por meio do pacote Censobr. Além de garantir um código simples e eficiente, por meio do uso de arquivos Parquet para armazenar os dados, essa biblioteca criada na esfera do Ipea deve receber atualizações para disponibilizar os dados da amostra do Censo 2022, assim que estiverem disponíveis.

Assim, as rotinas para o cálculo de cem indicadores dos mais diversos temas (educação, habitação, renda, trabalho, demografia e vulnerabilidade) que estarão presentes no AVS estão sendo feitas com base nos dados dos Censos 2000 e 2010, sempre considerando as adaptações necessárias para a disponibilidade dos dados de 2022. Por sua vez, os dezesseis indicadores integrantes do IVS são submetidos a uma metodologia à parte, que demanda padronização (garantindo que estejam entre 0 e 1), e são multiplicados pelos seus respectivos pesos, até que se chegue ao índice final.

Uma etapa inicial importante para o cálculo do IVS com dados do Censo 2022 é lidar com domicílios que declaram renda domiciliar igual a zero, situação que pode ocorrer incorretamente por diversos motivos, como dificuldade na declaração da renda ou omissão deliberada dessa informação. Nos casos de domicílios que apresentam características socioeconômicas incompatíveis com uma renda nula declarada, o objetivo é imputar a renda para garantir resultados mais coerentes dos indicadores que dependem dos rendimentos.

Nesse contexto, realizou-se inicialmente uma clusterização utilizando variáveis socioeconômicas e habitacionais, o que permitiu identificar de forma natural os domicílios que, apesar de declararem renda zero, possuíam características indicativas de renda não reportada, resultando na identificação de 61% dos domicílios originalmente sem renda.

Em seguida, aplicou-se o método de imputação k-vizinhos mais próximos (*k-nearest neighbors* – KNN) para estimar valores de renda coerentes com as características dos domicílios identificados. Manteve-se a coerência espacial ao restringir-se a busca de vizinhos dentro das áreas de ponderação definidas pelo IBGE. Como resultado, obteve-se uma distribuição

suavizada e mais estável das rendas domiciliares, aumentando a precisão dos cálculos posteriores dos indicadores e, finalmente, do IVS.

3 DIFERENÇAS IDENTIFICADAS PARA OS INDICADORES DO IVS 2022

Outra questão que demandou análise criteriosa por parte da equipe diz respeito à disponibilidade entre censos das variáveis utilizadas para o cálculo dos indicadores que compõem o IVS. Esse esforço já é realizado anualmente para atualizações pela PNAD Contínua e, pela primeira vez desde a criação do IVS, é realizado para um novo Censo Demográfico. O IVS é composto por três dimensões (infraestrutura urbana, capital humano, e renda e trabalho), com um total de dezesseis indicadores utilizados para seu cálculo. Note-se que, embora seja integrado por dezesseis indicadores, há um número muito superior a este de variáveis utilizadas, seja na composição desses indicadores, seja para a obtenção de indicadores complementares, que, apesar de não serem computados para o resultado do IVS diretamente, são disponibilizados no AVS. O quadro 1 apresenta uma síntese dos indicadores por dimensão e seus respectivos pesos.

QUADRO 1

Lista de indicadores do IVS por dimensão e peso

Dimensão	Indicador	Peso
Infraestrutura urbana	Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados.	0,300
	Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo.	0,300
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho.	0,400
Capital humano	Taxa de mortalidade até 1 ano de idade.	0,125
	Percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola.	0,125
	Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola.	0,125
	Percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos.	0,125
	Percentual de mães chefes de família, sem ensino fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade, no total de mães chefes de família.	0,125
	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade.	0,125
	Percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo.	0,125
	Percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010), na população total dessa faixa etária.	0,125
Renda e trabalho	Percentual de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010).	0,200
	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade.	0,200
	Percentual de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal.	0,200
	Percentual de pessoas em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos.	0,200
	Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade.	0,200

Fonte: Costa e Marguti (2015b).
Elaboração dos autores.

O trabalho em questão envolve comparar os dicionários de variáveis das respectivas edições do Censo Demográfico, em busca de possíveis diferenças ou ausências que impossibilitem a manutenção de uma série temporal dos indicadores ou que tornem necessário, para viabilizar a construção da série, um trabalho prévio de adaptação. Nessa revisão, foram encontradas divergências para o processamento de três indicadores, um de cada dimensão componente do IVS.

Para a dimensão infraestrutura urbana, o indicador voltado à mobilidade possui uma distinção incontornável dentro das possibilidades abertas pelos dados censitários. Em 2010, a pergunta que abordava o tempo de deslocamento entre casa e trabalho tomava trajetos percorridos diariamente. Para 2022, há uma pequena diferença, pois se considera o trajeto de retorno do trabalho para casa para três dias ou mais na semana. Não está aberta a possibilidade de cálculo proporcional ou inferência, de forma que tentativas de equalizá-los seriam pouco frutíferas. Para esse caso, assume-se que há alguma distinção, mas a impossibilidade de abrir os dados de 2010 por dia e tomar apenas aqueles casos com três ou mais deslocamentos semanais encaminha a situação para o uso tal qual se apresenta, deixando-se claro ao usuário do dado que a diferença existe, sem possibilidade, entretanto, de dimensioná-la.

No caso da dimensão capital humano, o indicador cujas variáveis tiveram alguma alteração foi o de mães com idade entre 10 e 17 anos. No Censo 2010, a pergunta sobre número de filhos tidos nascidos vivos ou nascidos mortos até a data de realização da pesquisa era realizada para mulheres de 10 anos ou mais. Na edição de 2022, inquiriram-se apenas pessoas com 12 anos ou mais de idade. Para esse caso, a saída possível seria ajustá-lo para a disponibilidade do censo mais recente, uma vez que seria possível reproduzi-lo para edições anteriores, ressalvados impactos considerados extraordinários no indicador.

Com esse intuito, algumas verificações foram realizadas para se dimensionar o impacto que a alteração na variável teria sobre o indicador, calculado com base nos dados censitários disponíveis, de 2010. O coeficiente de correlação de Pearson foi de 0,989 no comparativo entre os resultados dos indicadores. Em pontos percentuais (p.p.), a mediana da diferença para esse indicador, ao se adotar a idade de 12 anos como mínima, foi de 0,8, e a média, de 0,9, tendo sido o valor máximo de 5,75. A tabela 1 apresenta as medidas-resumo para esse estudo.

TABELA 1

Medidas-resumo das diferenças absolutas para o indicador de mães jovens

Mínimo	1º quartil	Mediana	Média	3º quartil	Máximo
0	0,47	0,80	0,90	1,21	5,75

Fonte: Ipea. IVS. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/#/repositorio>.
Elaboração dos autores.

Vale apontar que a diferença máxima, embora expressiva, representa algo muito comum de se verificar num universo de dados que trata territorialidades tão heterogêneas como os municípios brasileiros, particularmente quando se tomam indicadores aplicados a municípios de pequenas escalas em que eventos tomam uma dimensão relativamente maior, refletindo-se em resultados agravados. Essa diferença máxima foi observada no município de Amajari (RR), que em 2010 possuía 9.327 habitantes, dos quais 13% compunham a população residente urbana. No resultado brasileiro, a diferença foi de 0,82 p.p., de 2,89% para 3,71%, quando se passa de 10 anos de idade para 12 anos de idade a referência mínima. Considera-se que o comportamento do indicador seguiu em conformidade com a expectativa, dada a situação excepcional nos dados para mães entre 10 e 12 anos de idade. Em termos macrorregionais, apenas no Norte a diferença superou a unidade, atingindo 1,36 p.p. (de 4,50% para 5,86%). As menores diferenças foram registradas para o Sudeste, com aumento de 0,63 p.p. Para o conjunto das 27 Unidades da Federação (UFs), nove tiveram aumentos superiores a 1 p.p.: Acre (1,63 p.p.), Alagoas (1,09 p.p.), Amapá (1,33 p.p.), Amazonas (1,63 p.p.), Maranhão (1,21 p.p.), Mato Grosso do Sul (1,08 p.p.), Pará (1,31 p.p.), Roraima (1,71 p.p.) e Tocantins (1,14 p.p.). A menor diferença se deu para o Distrito Federal (0,58 p.p.).

Desse modo, tendo em vista o impacto certamente inferior ao limite máximo de 4,17% que a alteração deve ter sobre o resultado do IVS e o número reduzido de casos absolutos evidenciados entre 10 e 12 anos de idade, a equipe deve adotar o indicador compatível entre os censos com o piso de idade aplicado para 2022 e disponível em edições anteriores, resultando numa pequena adaptação do indicador.

Na dimensão renda e trabalho, por sua vez, registrou-se o único caso de um indicador com necessidade de alteração de cálculo. Isso porque o cálculo da taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade foi inviabilizado pela falta de informações sobre a população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária. Para o Censo 2022, o IBGE inquiriu apenas as pessoas com 14 anos ou mais de idade sobre a procura de emprego, de sorte que é possível saber somente a proporção de pessoas nessa faixa etária que exerciam alguma ocupação. A solução estudada pela equipe para contornar essa descontinuidade foi alterar o indicador de taxa de atividade para taxa de ocupação das pessoas de 10 a 14 anos.

O coeficiente de correlação de Pearson obtido nesse caso foi de 0,987. Vale a ressalva de que a comparação das dimensões aqui se faz menos direta, uma vez que não se trata mais do mesmo indicador; há diferença interpretativa ao se perder a componente da busca por trabalho na faixa etária. Ainda assim, apenas para registro da expressão numérica, optou-se por apresentar os resultados obtidos para estudo similar ao mostrado anteriormente para o indicador de mães com menos de 17 anos. A mediana da diferença para os indicadores ficou em 0,88 p.p., e a média, em 1,14 p.p., com valor máximo bastante alto, de 17,87 p.p., algo suavizado pela informação de que a diferença no terceiro quartil era de 1,59 p.p. A tabela 2 resume as diferenças observadas.

TABELA 2

Medidas-resumo das diferenças absolutas para o indicador de trabalho infantil

Mínimo	1º quartil	Mediana	Média	3º quartil	Máximo
0	0,28	0,88	1,14	1,59	17,87

Fonte: Ipea. IVS. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/#/repositorio>.
Elaboração dos autores.

O registro máximo de diferença foi para o município de Milagres do Maranhão (MA), cuja população residente era de 8.118, em 2010, com pouco menos de 22% na área urbana. Os resultados para Brasil, macrorregiões e UFs foram, em expressão de grandeza relativa, inferiores aos registrados quando se tomava a taxa de ocupação, de forma que, ao se anunciarem as diferenças, a taxa de ocupação se apresentou sempre com percentual menor. O resultado brasileiro para a taxa de atividade na faixa etária de 10 a 14 anos era de 7,51%, ao passo que a taxa de ocupação era de 6,21%, uma diferença de 1,30 p.p. A maior diferença verificada em termos macrorregionais se deu no Centro-Oeste, com 1,61 p.p. (de 7,91% para 6,30%), enquanto o menor registro de diferença foi de 1,02 p.p. (de 8,27% para 7,25%) no Sul. Para as UFs, a maior diferença se deu para os dados de Goiás, de 8,93% para 7,09%, numa diferença de 1,84 p.p., ao passo que a menor diferença, de 0,84 p.p., se deu para a Paraíba (de 8,60% para 7,76%).

Embora se tenha alterado o indicador, nota-se que a alternativa possui expressão relativamente próxima, mantendo-se ainda no intento de oferecer alguma medida para a presença do trabalho infantil nas territorialidades analisadas. A proporção de pessoas de 10 a 14 anos que buscavam algum trabalho, mas estavam desocupadas, no Censo 2010, era de 1,3% em termos nacionais (223.066 em 17.115.407). Seu peso máximo teórico no resultado do IVS

é inferior a 6,67%. Espera-se que, uma vez disponibilizados os dados do Censo 2022, esse indicador especificamente tenha expressão relativa ainda menor do que o verificado em 2010.

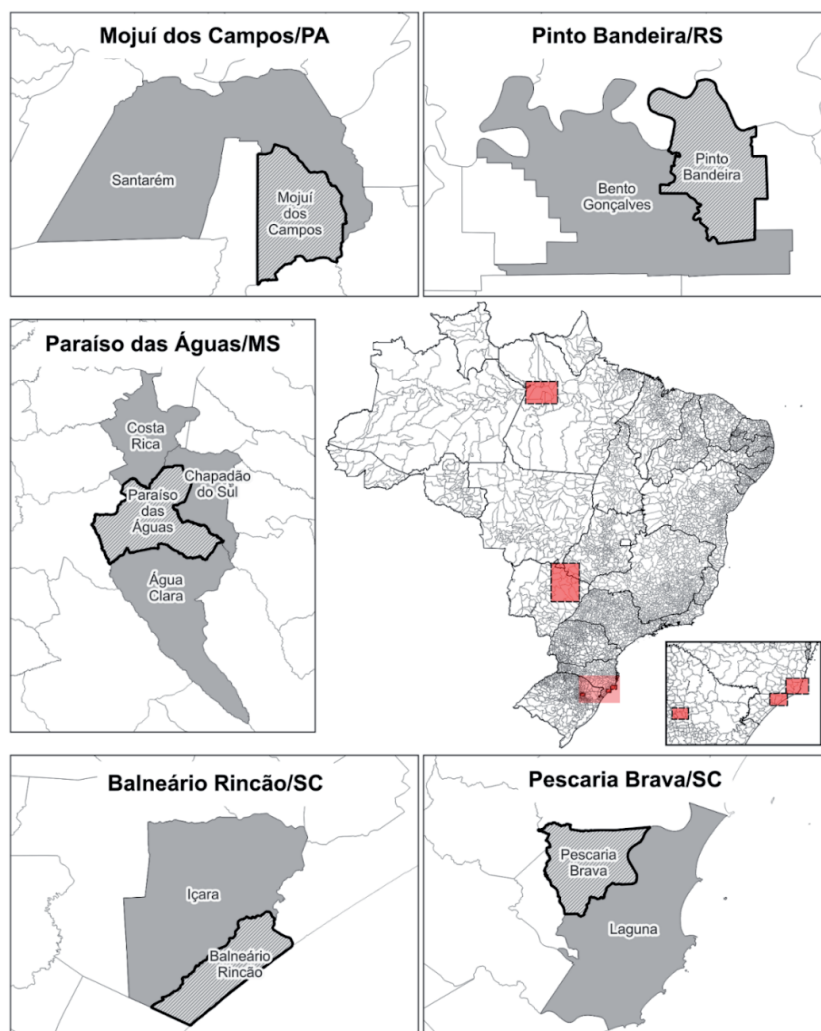
4 ATUALIZAÇÕES TERRITORIAIS DO IVS 2022

Em 2013, cinco novos municípios foram instalados no Brasil (figura 1): Mojuí dos Campos (PA), desmembrado de Santarém; Paraíso das Águas (MS), desmembrado de Costa Rica, Água Clara e Chapadão do Sul; Pescaria Brava (SC), desmembrado de Laguna; Balneário Rincão (SC), desmembrado de Içara; e Pinto Bandeira (RS), desmembrado de Bento Gonçalves.

Considerando-se que o Censo Demográfico 2022 é o primeiro a ser realizado nesses municípios, o IVS de 2022 será calculado para os novos municípios e para os desmembrados, assim como os índices de 2000 e 2010, a serem calculados retroativamente. A lógica por trás dos cálculos retroativos é reconstruir os municípios desmembrados e novos por meio de seus setores censitários, separando os indicadores e as dimensões de cada município em cada período censitário. Para executar os cálculos retroativos, será necessário acesso à Sala de Dados Restritos, serviço oferecido pelo IBGE.

FIGURA 1

Novos municípios brasileiros presentes no Censo Demográfico 2022¹



Fonte: IBGE. Portal de Mapas. Disponível em: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/porta.php#mapa223798>. Acesso em: 20 jan. 2025.

Nota: ¹ Em cinza-escuro, estão os municípios que foram desmembrados; em hachurado, os novos municípios. Dos novos municípios catarinenses, Balneário Rincão é o localizado mais ao sul.

As UDHs foram introduzidas no *Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* (Costa e Marguti, 2015a) com o intuito de detalhar melhor as condições socioeconômicas presentes nas regiões metropolitanas e permitir análises intrametropolitanas.

Para o Censo Demográfico 2022, as delimitações de UDHs serão revisadas, mantendo os critérios estatísticos já estabelecidos, como ter ao menos quatrocentos domicílios particulares permanentes amostrados, assim como as características de homogeneidade socioeconômica e a identificação com a população residente (alcançada por meio do uso das toponímias locais nas UDHs).

A atualização das UDHs acontecerá quando os resultados da amostra forem divulgados, juntamente com as informações de quantidades de questionários de amostra aplicados. Como serão usadas informações amostrais em recortes espaciais diferentes das áreas de ponderação, os recortes das UDHs serão submetidos à avaliação do IBGE e os dados serão extraídos da Sala de Dados Restritos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços relatados aqui buscam oferecer uma visão transparente sobre os trabalhos associados à atualização do IVS para o cálculo, a validação e a divulgação dos resultados programados para o índice em sua versão baseada no censo mais recente. A conclusão dos esforços de internalização dos procedimentos vai permitir maior agilidade nos trabalhos, além de dar lastro para uma série de estudos possíveis – o primeiro deles, certamente, voltado para mensurar com precisão as diferenças em cada passo e nos resultados finais. Trata-se de comparar, em cada etapa do processo de produção, os resultados obtidos e confrontá-los com os resultados originais, registrando as diferenças e analisando seus impactos nos valores finais. Isso deve ser realizado e relatado numa oportunidade futura e envolve, adicionalmente, os estudos de impacto dos indicadores e as alterações previstas aqui apresentadas.

A divulgação dos dados para o questionário da amostra do Censo 2022 para setores censitários, quando ocorrer, inaugurará uma nova perspectiva de estudos para verificação, abarcando, também, a questão das delimitações territoriais para as UDHs, algo planejado para as quinze regiões metropolitanas reconhecidas pelo IBGE na publicação das Regiões de Influência das Cidades (Regic). A cada etapa cumprida até a divulgação final do IVS, a equipe responsável planeja relatar seus avanços, oferecendo ao público interessado elementos para melhor uso e interpretação de seus resultados.

REFERÊNCIAS

- COSTA, M. A. A trajetória do índice de vulnerabilidade social: histórico e perspectivas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 135-142, jul./dez. 2023.
- COSTA, M. A. *et al.* **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2364). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8257>.
- COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2015a.

- _____. (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015b.
- CURI, R. L. C.; SANTOS, R. M. dos; MARGUTI, B. O. Desafios metodológicos para o cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) a partir das variáveis das PNADs Contínuas de 2016 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 71-74, jul./dez. 2018.
- MARGUTI, B. O. *et al.* **A nova plataforma da vulnerabilidade social**: primeiros resultados do Índice de Vulnerabilidade Social para a série histórica da PNAD (2011-2015) e desagregações por sexo, cor e situação de domicílios. Brasília: Ipea, 2018. (Relatório Institucional).

EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS BRASILEIRAS: TRÊS DÉCADAS EM PERSPECTIVA¹

Rogério Edivaldo Freitas²

SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo mensurar a participação dos grupos de produtos agropecuários nas divisas obtidas pelas exportações agropecuárias brasileiras no período 1989-2022, de modo a identificar uma eventual mudança de perfil das exportações do segmento ao longo do período. Destacam-se os grupos de produtos com expressivo crescimento nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras, ou seja, sementes e oleaginosas, carnes e miudezas e cereais. Os açúcares e confeitaria também apresentaram crescimento participativo, mas em menor ritmo. O trabalho identificou também concentração de receitas de exportação agropecuária em comparativamente menor número de grupos de produtos ao longo do tempo, com ênfase nos cinco principais grupos de produtos negociados no último subperíodo avaliado (2014-2022).

Palavras-chave: exportações; agropecuária; Brasil.

ABSTRACT

The study measured the agricultural products share in the Brazilian total exports from 1989 to 2022. It also tried to identify changes in the agricultural exports profile through time. Some groups of products must be highlighted in terms of share in Brazilian agricultural exports, that is, meat and edible meat offal, oil seeds and oleaginous, cereals and sugars and sugar confectionery. Moreover, the study captured some concentration of exports values in a relatively smaller number of products through the evaluated years, especially concerning the five main groups of negotiated products in the last evaluated subperiod (2014-2022).

Keywords: exports; agriculture and cattle; Brazil.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/brua34art8>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: rogerio.freitas@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

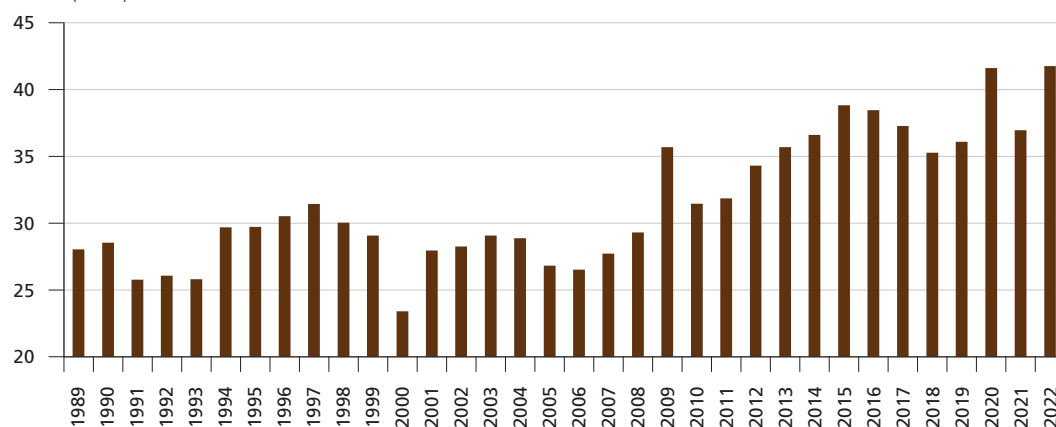
Além das mudanças macroeconômicas provocadas pela inesperada pandemia mundial em 2020, o Brasil já enfrentava desafios de monta, com destaque para o desequilíbrio na gestão da dívida pública (Moraes e Divino, 2019), ambiente institucional turbulento e o baixo nível de produtividade como um problema sistêmico (Veloso *et al.*, 2017; Giambiagi, 2002). Neste último quesito incluem-se os baixos níveis de educação e de capacitação da mão de obra (Bonelli e Fontes, 2013; Rodrigues, 2019).

Dentro desse cenário, resultados positivos na balança de pagamentos – em especial na sua conta-corrente – são de grande importância. Os produtos agropecuários e seus processados³ têm sido cruciais para a obtenção de resultados positivos no comércio brasileiro como um todo. Entre 1989 e 2022, as exportações brasileiras de produtos agropecuários apresentaram participação crescente nas exportações nacionais, alcançando o patamar de 42% das mesmas em 2022 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Participação da agropecuária nas receitas de exportações brasileiras (1989-2022)

(Em %)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2023.
Elaboração do autor.

Esposando o argumento clássico de Bonelli e Malan (1976), é evidente que, diante dos desafios macroeconômicos destacados, a capacidade de gerar receitas de exportações é tão crucial quanto a capacidade de poupar recursos com base na substituição de itens importados.

Além dos componentes conjunturais domésticos, o Brasil é uma das principais fontes de produtos alimentícios nos mercados internacionais e, conforme diferentes analistas (Freitas, 2022; Câmara *et al.*, 2015), um dos raros países capazes de expandir suas áreas de produção agropecuária.

Isto posto, este trabalho objetiva mensurar a participação dos grupos de produtos agropecuários nas divisas obtidas pelas exportações do segmento entre 1989 e 2022, de modo a identificar uma eventual mudança de perfil das exportações agropecuárias brasileiras ao longo do período.

O trabalho está organizado com três seções além desta introdução. A seção 2 discute a metodologia e as fontes de dados utilizadas. A seção 3 está reservada à discussão dos resultados; e a última seção traz as considerações finais do estudo.

3. Neste estudo, isso corresponde à definição de agropecuária conforme o Acordo Agrícola da Rodada Uruguai.

2 METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

A metodologia do trabalho subdivide-se em duas etapas. A primeira delas diz respeito à estruturação e compatibilização da base de dados. A etapa seguinte refere-se aos procedimentos de análise.

Em termos da estruturação e compatibilização da base de dados, o estudo se baseia em dados de exportações brasileiras do MDIC no período de 1989 a 2022.⁴ A definição de produto agropecuário empregada é a presente no Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai e obedeceu à World Trade Organization (Organização Mundial do Comércio – OMC).⁵ Para que se compatibilizassem os itens da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) (1989-1996) e da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) (1996-2022), foi requerida uma harmonização das alíneas comerciais brasileiras em acordo com o MDIC.⁶

Os exatos itens do Sistema Harmonizado (SH) de classificação de mercadorias correspondentes às exportações agropecuárias aqui empregados bem como os citados procedimentos de harmonização das alíneas comerciais brasileiras são aqueles descritos em Freitas e Vinholis (2019).

Os procedimentos de análise compreendem o cálculo e a avaliação da participação média dos grupos de produtos no total (US\$) exportado em produtos agropecuários nos subperíodos: i) 1989-1994 (pré-consolidação do Plano Real);⁷ ii) 1995-1998 (Plano Real com banda cambial); iii) 1999-2013 (Plano Real sob metas inflacionárias e crescimento econômico doméstico);⁸ e iv) 2014-2022 (dificuldades macroeconômicas, sobretudo fiscais).⁹

Nesses termos, empreenderam-se também os seguintes cálculos/avaliações para os subperíodos 1989-1994 (início da série) e 2014-2022 (final da série).

- 1) A participação (P_{it}) de cada um dos cinco principais itens/produtos nas exportações agropecuárias brasileiras nos subperíodos 1989-1994 e 2014-2022.

$$P_{it} = [X_{it}/X_t] \quad (1)$$

Em que X_{it} = exportações agropecuárias do produto i no ano t , sendo i : grupos de produtos do sistema SH; t : 1989, ..., 2022; e X_t = exportações agropecuárias brasileiras no ano t .

- 2) A participação agregada dos cinco maiores itens/produtos nas exportações agropecuárias brasileiras com base nos subperíodos 1989-1994 (início) e 2014-2022 (final) das séries calculadas, conforme:

$$P_{5T} = [P_{1t} + P_{2t} + P_{3t} + P_{4t} + P_{5t}] \quad (2)$$

4. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

5. Agreement on Agriculture. Disponível em: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf.

6. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1102&refr=605>.

7. Como o real foi estabelecido como padrão monetário oficial em 1º de julho de 1994, o primeiro exercício integralmente sob vigência da atual moeda doméstica foi em 1995. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/museudocs/pub/SintesePadroesMonetariosBrasileiros.pdf>.

8. Conforme Silva (2002), em janeiro de 1999 deu-se o colapso do regime cambial utilizado pelo Plano Real desde o seu início em 1994.

9. Conforme dados da variação real anual do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o crescimento médio anual do PIB no período 1999-2013 foi da ordem de 3,39% ao ano (a.a.), enquanto no período 2014-2021 foi da ordem de -0,08% a.a., portanto, substancialmente menor no segundo subperíodo. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

- 3) Comparativo das trajetórias de P_{5T} com base nos subperíodos 1989-1994 e 2014-2022 das séries mensuradas.
- 4) Identificação da mudança de perfil das exportações agropecuárias brasileiras ao longo das últimas três décadas.

Foram calculados também o desvio-padrão e a amplitude das participações dos grupos de produtos, de modo a se ter um componente adicional de avaliação sobre se houve relativa concentração das divisas de exportações agropecuárias brasileiras ao longo dos 34 anos analisados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados de participação média dos grupos de produtos nas receitas (US\$) de exportações agropecuárias brasileiras no período de 1989 a 2022 são apresentados na tabela 1.

TABELA 1

Participação média dos grupos de produtos no total de divisas (US\$) gerado pela exportação agropecuária, nos subperíodos de referência (1989-2022)

(Em %)

Grupo de produtos (SH02) ¹	1989-1994	1995-1998	1999-2013	2014-2022
Animais vivos (01)	0,07	0,04	0,42	0,46
Carnes e miudezas (02)	7,61	7,88	17,65	17,63
Leite e laticínios (04)	0,11	0,13	0,47	0,38
Outros itens de origem animal (05)	0,40	0,46	0,61	0,67
Plantas vivas e floricultura (06)	0,12	0,08	0,07	0,02
Produtos hortícolas (07)	0,08	0,08	0,08	0,14
Frutas (08)	2,42	1,95	1,85	1,04
Café e mates (09)	15,00	15,24	8,74	6,65
Cereais (10)	0,04	0,26	3,22	6,89
Malte, amidos e féculas (11)	0,05	0,08	0,09	0,13
Sementes e oleaginosas (12)	9,55	10,55	18,52	32,60
Gomas e resinas vegetais (13)	0,18	0,22	0,15	0,15
Matérias para entrançar (14)	0,03	0,03	0,02	0,01
Óleos animais ou vegetais (15)	5,29	6,48	4,12	2,02
Preparações de carne e peixes (16)	2,77	1,98	2,46	1,40
Açúcares e confeitaria (17)	6,83	12,67	13,95	10,34
Cacau e preparações (18)	3,46	1,32	0,91	0,40
Preparações de cereais (19)	0,13	0,21	0,34	0,28
Preparações de hortícolas (20)	12,00	8,68	4,98	2,54
Preparações alimentícias (21)	2,41	3,09	2,08	1,32
Bebidas e vinagres (22)	1,05	1,10	2,22	1,35
Resíduos de indústrias alimentares (23)	19,85	16,21	9,92	7,88
Tabaco e manufaturados (24)	8,49	9,79	5,10	2,40
Produtos químicos orgânicos (29)	0,05	0,05	0,03	0,01
Produtos farmacêuticos (30)	0,51	0,41	0,00	0,00
Óleos essenciais e resinoides (33)	0,00	0,07	0,33	0,38
Matérias albuminoides e colas (35)	0,45	0,52	0,48	0,47

(Continua)

(Continuação)

Grupo de produtos (SH02) ¹	1989-1994	1995-1998	1999-2013	2014-2022
Produtos diversos de indústria química (38)	0,00	0,00	0,00	0,00
Peles e couros (41)	0,01	0,09	0,01	0,01
Peleteria e suas obras (43)	0,00	0,00	0,00	0,00
Seda (50)	0,12	0,04	0,01	0,00
Lã e pelos finos ou grosseiros (51)	0,06	0,09	0,03	0,03
Algodão (52)	0,90	0,18	1,15	2,41
Outras fibras têxteis vegetais (53)	0,00	0,00	0,00	0,00
Dispersão participativa				
Desvio-padrão	4,92	4,83	5,02	6,44
Amplitude	19,85	16,21	18,52	32,60

Fonte: MDIC, 2023.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Nível de agregação dos produtos na categorização do SH de designação e de codificação de mercadorias.

Quatro considerações podem ser feitas com base nos resultados exibidos na tabela 1. Em primeiro plano, destacam-se os grupos de produtos com expressivo crescimento nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras, ou seja, sementes e oleaginosas (12), carnes e miudezas (02) e cereais (10).¹⁰ Os açúcares e confeitaria (17) também apresentaram crescimento participativo, mas em menor ritmo.

Ao mesmo tempo, houve grupos de bens com decréscimo participativo nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras. Nesse caso enquadram-se as frutas (08), café e mates (09), óleos animais ou vegetais (15), preparações de carne e peixes (16) e as preparações de hortícolas (20).

O crescimento participativo de produtos *in natura*, como sementes e oleaginosas e carnes e miudezas, com menor parcela relativa devido às preparações (de hortícolas, e de carne e peixes) e dos óleos (animais ou vegetais), pode refletir uma maior demanda global por produtos menos processados ou mesmo uma consequência de escaladas tarifárias, em detrimento das exportações com algum grau de processamento.

Como quarto ponto, nota-se um crescimento da amplitude e do desvio-padrão participativos entre os subperíodos considerados, o que provavelmente sinaliza concentração de receitas de exportação agropecuária em comparativamente menor número de grupos de produtos ao longo do tempo.

Os cinco bens líderes no período 1989-1994 – resíduos de indústrias alimentares (23), café e mates (09), preparações de hortícolas (20), sementes e oleaginosas (12) e tabaco e manufaturados (24) – representaram em média 65% das exportações agropecuárias brasileiras naquele subperíodo. Já o subgrupo correspondente do intervalo 2014-2022 – sementes e oleaginosas (12), carnes e miudezas (02), açúcares e confeitaria (17), resíduos de indústrias alimentares (23) e cereais (10) – respondeu por 75% do respectivo valor. Destarte, um aumento de 10 pontos percentuais (p.p.) entre os grupos de comparação, sinalizando uma concentração de divisas nos grupos de produtos líderes ao longo do tempo.

10. Deve-se observar que, em particular no caso das oleaginosas e dos cereais, grandes incrementos de produção ocorreram nos últimos vinte anos nos estados de Mato Grosso e na região do Matopiba (acrônimo das siglas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia). Ver Freitas (2021) e Miranda, Magalhães e Carvalho (2014).

Como segundo ponto, café e mates (09), preparações de hortícolas (20) e tabaco e manufaturados (24) deixaram de liderar as receitas de exportações agropecuárias brasileiras. Grupos novos – carnes e miudezas (02), cereais (10) e açúcares e confeitaria (17) – passaram a compor o segmento líder no último subperíodo observado, representando em média 35% das receitas de exportações agropecuárias brasileiras entre 2014 e 2022.

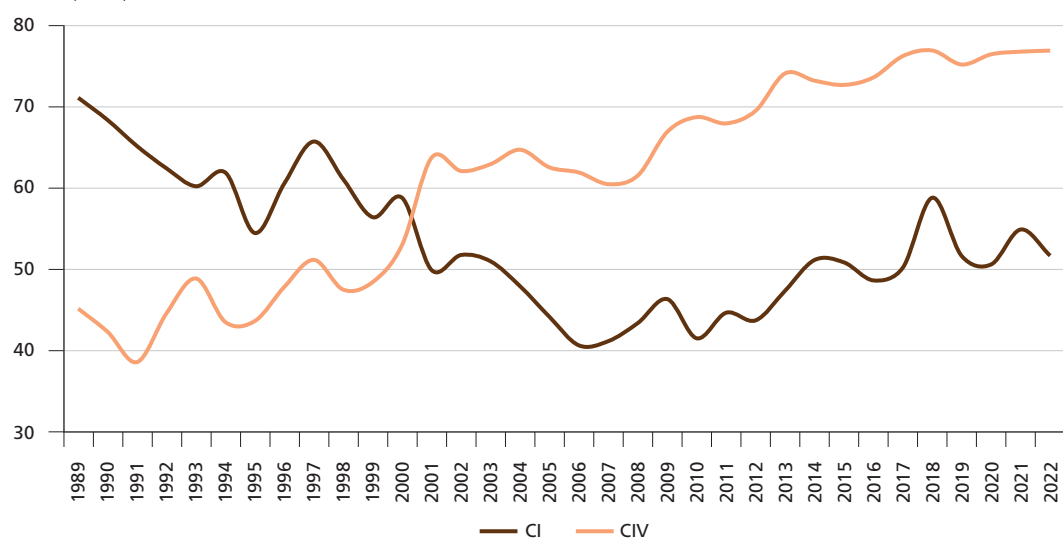
Igualmente, deve-se observar que foi expressivo o salto de participação dos grupos complementares de sementes e oleaginosas (12) e resíduos de indústrias alimentares (23). Entre 1989 e 1994, esses grupos de bens representaram em média 29,40% das receitas de exportações agropecuárias do país, passando, na média do subperíodo 2014-2022, a 40,50% desse montante.

Isto posto, o gráfico 2 informa a trajetória participativa das cestas de bens líderes identificadas nos subperíodos 1989-1994 e 2014-2022. A cesta I (CI), referente ao primeiro subperíodo, é composta por resíduos de indústrias alimentares (23), café e mates (09), preparações de hortícolas (20), sementes e oleaginosas (12) e tabaco e manufaturados (24); e a cesta iv (CIV), referente ao quarto subperíodo, por sementes e oleaginosas (12), carnes e miudezas (02), açúcares e confeitaria (17), resíduos de indústrias alimentares (23) e cereais (10).

GRÁFICO 2

Participação das cestas líderes dos subperíodos 1989-1994 e 2014-2022 no total de divisas (US\$) gerado pela exportação agropecuária brasileira (1989-2022)

(Em %)



Fonte: MDIC, 2023.
Elaboração do autor.

Em termos de trajetórias, observa-se uma tendência de declínio participativo da CI nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras entre 1989 e 2022. Nesse caso, a parcela devida à cesta nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras reduziu-se de 71% em 1989 para 52% em 2022.

Já a CIV apresentou oscilação ao longo da série, mas com tendência de crescimento participativo, sobretudo a partir de 1998 e 2007. Dessa forma, esse grupamento de itens respondia em 1989 por 45% das divisas de exportações agropecuárias do país, percentual que saltaria para 77% em 2022.

Certamente essas diferenças de comportamento contemplam um efeito preço embutido,¹¹ devido à maior demanda global por alimentos e produtos da agropecuária no presente século *vis-à-vis* o final do século XX, em associação com o forte crescimento econômico do Sudeste Asiático¹² e maiores compras oriundas do Oriente Médio e Norte da África, principalmente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mensurou a participação dos grupos de produtos agropecuários nas divisas obtidas pelas exportações agropecuárias brasileiras no período 1989-2022, de modo a identificar qualquer eventual mudança de perfil das exportações do segmento ao longo do período.

Observou-se, pela trajetória participativa dos grupos de produtos nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras, que o crescimento participativo de produtos *in natura*, como sementes e oleaginosas e carnes e miudezas, com menor parcela relativa devido às preparações (de hortícolas e de carne e peixes) e dos óleos (animais ou vegetais), pode refletir uma maior demanda global por produtos menos processados, ou mesmo uma consequência de escaladas tarifárias ou outras barreiras comerciais (técnicas, fitossanitárias) nos mercados de destino.

Em termos das exportações agropecuárias brasileiras, destacam-se os grupos de produtos com expressivo crescimento nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras, ou seja, sementes e oleaginosas, carnes e miudezas e cereais. Os açúcares e confeitaria também apresentaram crescimento participativo, mas em menor ritmo.

O trabalho identificou também concentração de receitas de exportação agropecuária em comparativamente menor número de grupos de produtos ao longo do tempo, com ênfase nos cinco principais grupos de produtos negociados no último subperíodo (2014-2022) avaliado.

De modo geral, deve-se destacar o desempenho exportador da agropecuária brasileira ao longo dos 34 anos avaliados. Mesmo em meio a momentos de turbulência econômica, tanto interna quanto externamente, são evidentes sua resiliência e a capacidade de elevar a oferta de produtos alimentícios¹³ no decorrer das últimas três décadas.

Por fim, dois aprofundamentos desejáveis do trabalho seriam: primeiramente, investigar mais detalhadamente as ligações entre os produtos agropecuários exportados e as dinâmicas regionais e intrarregionais de produção; e, em segundo plano, buscar compreender melhor as eventuais conexões entre a pauta brasileira de exportações de alimentos e o uso de solo nas regiões de fronteira agrícola do país, sobretudo nas cercanias do bioma amazônico.

11. Na verdade, diversos fatores afetam a capacidade do Brasil na exportação desses produtos. Embora não seja o foco deste trabalho, tais fatores incluem as vantagens comparativas nesses bens (Souza *et al.*, 2012; Maranhão e Vieira Filho, 2017; Ferreira e Vieira Filho, 2019), restrições na infraestrutura doméstica (Mata e Freitas, 2008), limitantes comerciais externos (Anderson, Mensbrugghe e Martin, 2006) e condicionantes macroeconômicos (Melo, 2002). Outras variáveis como distância dos mercados consumidores finais, posição geográfica dos destinos comerciais e nível de renda dos parceiros de comércio são também enfatizadas em estudos clássicos sobre os fatores determinantes de exportações (Bergstrand, 1985; 1989; Feenstra, Markusen e Rose, 2003).

12. Análise anterior (Freitas e Vinholis, 2019) havia identificado a forte demanda da China nos casos de sementes e oleaginosas (02), materiais para entrançar (14), óleos animais ou vegetais (15), peles e couros (41), seda (50) e algodão (52).

13. Além do caráter empreendedor do produtor agropecuário devem ser também enfatizadas, nesse processo, as políticas de crédito e de apoio ao setor implementadas pelo Estado brasileiro sobretudo em nível federal desde a década de 1960 (Wedekin, 2022; Vieira e Buainain, 2019) e igualmente o papel de instituições como a Embrapa (geração de tecnologia) e Apex (suporte ao processo exportador).

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, K.; MENSBRUGGHE, D. van der; MARTIN, W. Doha merchandise trade reform: what's at stake for developing countries? **World Bank Policy Research Working Papers**, v. 20, n. 2, p. 169-195, fev. 2006.
- BERGSTRAND, J. H. The gravity equation in international trade: some microeconomic foundations and empirical evidence. **Review of Economics and Statistics**, v. 67, n. 3, p. 474-481, ago. 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1925976>.
- _____. The generalized gravity equation monopolistic competition, and the factor proportions theory in international trade. **Review of Economics and Statistics**, v. 71, n. 1, p. 143-153, fev. 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1928061>.
- BONELLI, R.; FONTES, J. **Desafios brasileiros no longo prazo**. São Paulo: Ibre/FGV, 2013.
- BONELLI, R.; MALAN, P. S. Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 353-406, 1976.
- CÂMARA, G. *et al.* **Modelling land use change in Brazil 2000-2050**: a report by the REDD-PAC project. 1. ed. São José dos Campos; Brasília; Luxemburgo; Cambridge: Inpe; Ipea; Iiasa; UNEPWCMC, 2015.
- FEENSTRA, R. C.; MARKUSEN, J. R.; ROSE, A. K. Using the gravity equation to differentiate among alternative theories of trade. **The Canadian Journal of Economics**, v. 34, n. 2, p. 430-447, jan. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0008-4085.00082>.
- FERREIRA, M. D. P.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Inserção no mercado internacional e a produção de carnes no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2379).
- FREITAS, R. E. Expansão de área agrícola: Mato Grosso e Matopiba. **Revista de Política Agrícola**, v. 30, n. 2, p. 34-44, jul. 2021.
- _____. Temporary crops in the Brazilian agricultural frontier. **Agricultural Sciences**, v. 13, n. 2, p. 244-267, 2022.
- FREITAS, R. E.; VINHOLIS, M. M. B. Há concentração das exportações agropecuárias brasileiras com destino China? **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 21, n. 1-3, p. 36-51, 2019.
- GIAMBIAGI, F. **Restrições ao crescimento da economia brasileira**: uma visão de longo prazo. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 33 p. (Texto para Discussão, n. 94).
- MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Inserção internacional do agronegócio brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2318).
- MATA, D. F. G. da; FREITAS, R. E. Produtos agropecuários: para quem exportar? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 46, n. 2, p. 257-290, jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20032008000200001>.
- MELO, F. B. H. de. **A abertura comercial e o papel dos aumentos de produtividade na agricultura brasileira**. São Paulo: Instituto Futuro Brasil, 2002.
- MIRANDA, E. E. de; MAGALHÃES, L. A.; CARVALHO, C. A. de. **Proposta de delimitação territorial do Matopiba**. Campinas: Embrapa, 2014. (Nota Técnica, n. 1).
- MORAES, A. S.; DIVINO, J. A. Composição ótima da dívida pública brasileira e a política monetária. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 73, n. 2, p. 213-233, abr./jun. 2019.

- RODRIGUES, R. Educação profissionalizante. **Agroanalysis**, São Paulo, v. 39, n. 8, 2019.
- SILVA, M. L. F. Plano Real e âncora cambial. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 3, p. 387-407, jul./set. 2002.
- SOUZA, R. S. *et al.* Competividade dos principais produtos agropecuários do Brasil (vantagem comparativa revelada normalizada). **Revista de Política Agrícola**, v. 21, n. 2, p. 64-71, 2012.
- VELOSO, F. *et al.* O Brasil em comparações internacionais de produtividade: uma análise setorial. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. P. (Ed.). **Anatomia da produtividade o Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 63-107.
- VIEIRA, P. A.; BUAINAIN, A. M. Política agrícola: a reforma necessária. **Revista de Política Agrícola**, v. 28, n. 2, p. 3-5, abr./jun. 2019.
- WEDEKIN, I. Desafios da política agrícola brasileira. **Revista de Política Agrícola**, v. 31, n. 1, p. 149-154, jan./mar. 2022.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Mayara Barros da Mota

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Composto em Adobe Garamond Pro 11,5 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

